

Hrvatska i komparativna javna uprava

Croatian and Comparative Public Administration

Poseban prilog uz br. 4/2017.

Sadržaj

AKTUALNE TEME

Transparentno sudstvo u funkciji efikasne primjene prava i učinkovite uprave: objava upravnosudske prakse (<i>Anamarija Musa</i>)	3
Paradoksi agencijskog modela u Hrvatskoj: rupa bez dna ili centar upravne izvrsnosti? (<i>Ivan Koprić</i>)	47
Novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. (<i>Ivan Koprić</i>)	55

UPRAVNA I SUDSKA PRAKSA

Ustavni sud Republike Hrvatske (<i>Damir Juras</i>)	91
Vrhovni sud Republike Hrvatske (<i>Damir Juras, Leon Tauber</i>)	97
Upravni sud u Zagrebu (<i>Gordana Karapandža Prica</i>)	103
Upravni sud u Rijeci (<i>Damir Juras</i>)	109
Samostalni sektor za drugostupanjski upravni postupak Ministarstva financija Republike Hrvatske (<i>Damir Juras</i>)	113

VIJESTI

Međunarodni znanstveni seminar i ljetna škola Istraživanje i poučavanje upravne znanosti i javne uprave: Hrvatska, jugoistočna Europa i šire (<i>Mario Jerak</i>)	117
Znanstveni skup Kulture, raznolikost i javna uprava (<i>Ivan Koprić</i>)	121

Jedanaesta generalna konferencija udruženja European Consortium for Political Research (Jasmina Džinić)	124
Četrnaesti Forum za javnu upravu Izazovi upravljanja: decentralizacija i dekoncentracija obavljanja javnih poslova (<i>Jasmina Džinić</i>)	126
Deseta međunarodna konferencija povjerenika za informiranje (<i>Anamarija Musa</i>)	129
Najava godišnjeg znanstveno-stručnog skupa Instituta za javnu upravu Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: Standardi Europske povelje o lokalnoj samoupravi i hrvatska lokalna i regionalna samouprava	134

SJEĆANJA

Prof. dr. sc. Milan Ramljak (<i>Ivan Koprić</i>)	137
Jurica Malčić (<i>Ivan Koprić</i>)	141

Transparentno sudstvo u funkciji efikasne primjene prava i učinkovite uprave: objava upravnosudske prakse

*Anamarija Musa**

UDK 35.077.2(497.5)
342.9(497.5)
347.998.85(497.5):

Transparentnost rada sudova obuhvaća uvid javnosti u sudsku upravu, imenovanja i status sudaca, kao i javnost odlučivanja, u smislu javnosti sjednica te sudskih odluka. Transparentnost nije rezervirana samo za izvršnu i zakonodavnu vlast, već postaje sve važnija za pravosuđe, koji kroz ovaj tip demokratske kontrole i jačanja odgovornosti jača svoj legitimitet i povjerenje u sudstvo. Osim toga, objava sudskih odluka ima izrazito značenje za ujednačavanje i kvalitetu sudske prakse, ali i za razvoj pravne znanost. Kada je riječ o upravnim sudovima, objava sudskih odluka ima iznimno važnu ulogu u podizanju kvalitete i učinkovitosti rada uprave, a time i zaštite prava građana pred upravnim tijelima. Polazeći od europskih trendova i prakse, u radu se razmatra problematika objave sudske prakse i osobito prakse upravnih sudova te daju preporuke za poboljšanje dostupnosti prakse upravnih sudova u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: transparentnost pravosuđa, transparentnost sudova, pravo na pristup informacijama, upravno sudovanje, objava sudskih odluka, objava odluka upravnih sudova

* Povjerenica za informiranje Republike Hrvatske i docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagreb, e-mail: povjerenica@pristupinfo.hr i amusa@pravo.hr

1. Uvodno o transparentnosti pravosuđa

Transparentnost vlasti i uprave jedno je od ključnih obilježja suvremenog upravljanja. Otkako su prvi zakoni regulirali pitanje pristupa javnosti informacijama u posjedu tijela javne vlasti¹ pravo na pristup informacijama postupno je postalo dio kataloga ustavnih ili u najmanju ruku zakonom zajamčenih prava građana,² koje se ostvaruje u skladu s određenim međunarodno prihvaćenih standardima.³ Suvremena koncepcija upravljanja smatra transparentnost i otvorenost, kao nadogradnju transparentnosti, temeljima onoga što se smatra kvalitetnim i dobrim upravljanjem i vlasti. Transparentnost nadopunjuje i jača mehanizam odgovornosti javnog sektora u cjelini u uvjetima fragmentirane države i upravljanja, omogućuje suzbijanje korupcije, jača funkcioniranje demokratskih procesa, kao i realizaciju prava i obveza građana te povećava učinkovitost i kvalitetu rada institucija (v. opširnije Musa, 2014).

Pristup javnosti informacijama doživio je istinsku transformaciju razvojem informacijsko-komunikacijske tehnologije. E-government kao širok koncept objave informacija tijela javne vlasti na internetu te pružanje javnih usluga putem informacijsko-komunikacijske tehnologije (v. Koprić, 2017; Musa et al., 2017) promijenio je tradicionalne odnose na polju objave informacija javne uprave. Umjesto otisnutih biltena i publikacija (knjiga, zbornika, stručnih časopisa itd.) dostupnih fizički ograničenom krugu osoba i ograničenog opsega, jednom objavljena informacija (ili bolje rečeno ogromna količina informacija) postala je dostupna svima putem službenih ili specijaliziranih internetskih stranica i web-portala, često s

¹ Uz švedski Zakon o slobodi tiska iz 1766. i finski Zakon o otvorenosti javnih dokumenata iz 1951. američki savezni Zakon o slobodi informiranja iz 1966. prvi je suvremeni propis koji regulira to pitanje, a slijedili su ih slični zakoni u europskim i drugim zapadnim demokracijama od 1970-ih nadalje (među prvima se ističu npr. Norveška 1970., Francuska 1978., Australija 1982., Kanada 1983., Danska 1985.) s izrazitim porastom na prijelazu tisućljeća.

² Portal o pravu na pristup informacijama Right2Info navodi 116 država koje imaju odredbe o pravu na pristup informacijama u rujnu 2016. te 59 država s ustavom zajamčenim pravom na pristup informacijama 2012. (<http://www.right2info.org/>)

³ Međunarodne nevladine organizacije definirale su standarde zakona o pravu na pristup informacijama, primjerice načelo maksimalne dostupnosti informacija (objava informacija treba biti pravilo, a svakome treba biti omogućeno zahtijevati informaciju, bez naglašavanja posebnog interesa ili razloga; itd.); načelo proaktivne objave informacija; ograničen i zakonom propisan krug iznimaka koje su podvrgnute testu javnog interesa; troškovi dobivanja informacije ne smiju biti takvi da predstavljaju zapreku traženju informacije; itd. (opširnije v. Article 19, 1999).

mogućnošću pretraživanja i odabira prema određenim kriterijima. Informacije o radu, organizaciji, odlučivanju i financiranju tijela javne vlasti ekstenzivno se objavljuju na službenim internetskim stranicama tijela, često i kao ispunjavanje zakonom propisane obaveze proaktivne objave informacija. Uz to, javne usluge intenzivno se pružaju korištenjem informacijsko-komunikacijske tehnologije olakšavajući i ubrzavajući procese i smanjujući mogućnost korupcije.

Unutar opisanog trenda, transparentnost pravosuđa (*transparency of justice*) ima posebno mjesto i u osnovi dva ključna aspekta: s jedne strane tu je transparentnost pravosudnih tijela u smislu javne dostupnosti informacija o radu, organizaciji i financijskim aspektima funkcioniranja pravosudnih tijela, koja se okvirno može nazvati transparentnošću sudske uprave,⁴ dok je s druge strane riječ o transparentnosti supstancijalnog funkcioniranja sudova – javnosti i dostupnosti sudskih odluka i otvorenosti procesa odlučivanja. Većina zakona o pravu na pristup informacijama primjenjuje se i na informacije o sudskoj upravi, dok je u pitanju odlučivanja i samih sudskih odluka situacija raznolika u pogledu instrumenta regulacije pa su posebni režimi pristupa utvrđeni ili zakonom o pristupu informacijama ili propisima iz područja pravosuđa (npr. zakoni o sudovima, procesni zakoni). Međutim, zbog definiranja međunarodnih standarda, a u EU-u i regulacije određenih vrsta transparentnosti (osobito ponovne uporabe informacija, v. *infra* 2.3.), uočljiv je trend da pravo na pristup informacijama sve više obuhvaća primjenu zakona o pristupu informacijama na sve vrste tijela javne vlasti i sve vrste informacija, pa i one u pravosuđu. Primjerice, istraživanje provedeno 2005. u šest država pokazalo je da se zakoni o pravu na pristup informacijama odnose samo na sudsku upravu u Ujedinjenom Kraljevstvu i Danskoj, da nema razlikovanja između dvaju područja u Njemačkoj i Italiji, dok su u Nizozemskoj i SAD-u (koje obje primjenjuju starije zakone) sudovi izuzeti od primjene općeg zakona o pravu na pristup informacijama (prema: Voermans, 2007, str. 157).

O transparentnosti pravosuđa i primjeni zakona o pravu na pristup informacijama na sudske odluke postoje različiti stavovi. S jedne strane, ističe

⁴ Konvencija o pristupu službenim dokumentima Vijeća Europe (2009) u čl. 1/2. t. a/i/2. podvrgava informacije zakonodavnih i sudskih tijela koje se odnose na upravne funkcije primjeni Konvencije, dok za ostale informacije sudskih tijela predviđa mogućnost da države potpisnice pri deponiranju instrumenata ratifikacije (ili drugih) deklariraju da se pojam »tijela javne vlasti« između ostalog odnosi i na »sudske vlasti u odnosu na njihove druge funkcije«. Konvencija nije stupila na snagu zbog nedostatnog broja ratifikacija (devet od potrebnih 10). Republika Hrvatska nije pristupila Konvenciji. Povjerenica za informiranje uputila je u rujnu 2017. inicijativu Ministarstvu uprave za pristupanje Konvenciji.

se da se pravosuđe (kao i zakonodavna vlast) treba tretirati drugačije od izvršne vlasti i uprave s obzirom na to da javnost sudskih postupaka osigurava dovoljnu transparentnost te bi se primjenom navedenih zakona na sudstvo povrijedilo načela diobe vlasti. S druge strane, maksimalistički stavovi polaze od toga da transparentnost pravosuđa nije ništa manje važna od transparentnosti zakonodavne i izvršne vlasti, iako ima određene posebnosti. Navratil et al. (2009) ističu ulogu društvene kontrole sudstva i transformativne uloge prava i sudskih odluka, što predmnijeva da je to isto društvo s tom kontrolom i upoznato da bi moglo biti kontrolirano i transformirano. Kako ističu Herrero i Lopez (2010), jačanje transparentnosti pravosuđa ima cilj preokrenuti opći trend pada povjerenja u sudstvo te približiti pravosudni sustav građanima. U osnovi, za razliku od političkog (demokratskog) legitimiteta zakonodavne i (dijelom) izvršne vlasti, legitimitet pravosuđa počiva upravo na profesionalizmu i etičnosti sudaca, učinkovitoj sudskoj upravi te javnosti sudskih odluka, pa je transparentnost tih triju segmenata (procesa imenovanja, kvalitete i integriteta sudaca; sudske uprave te sudskih odluka) ključna kako za poticanje izvrsnosti i neovisnosti sudstva tako i za legitimitet sudske vlasti. Transparentnost pravosuđa (primarno sudova) smatra se nužnom kako bi se osigurao nadzor nad sudstvom, smanjila korupcija i zlouporabe, ali i onemogućila tajna suđenja (van Opijnen, 2016, str. 27), omogućilo javnosti da se upozna s radom sudova i razvojem i primjenom prava (van Opijnen et al., 2017, str. 7), koji se u konačnici financiraju javnim novcem, stekne uvid u primjenu zakona i ostvarivanje načela društvenog poretka, ali i poveća neovisnost sudaca, kao i povjerenje javnosti u rad sudova i institucija u cjelini.

Dakle, suprotno argumentu o posebnosti sudstva kao grane vlasti na koju nisu primjenjiva načela relevantna za ostale dvije (politički vođene) grane vlasti, upravo posebnosti sudstva zahtijevaju ekstenzivnu primjenu načela transparentnosti, uz poštovanje drugih legitimnih interesa (interes postupka, zaštita osobnih podataka i sl.). Kako ističe Voermans (2007) originalna legitimacija sudstva koja počiva ne neovisnosti suca koji kao arbitar vođen načelom vladavine prava presuđuje u konfliktima i nadzire rad države, a prema kojoj nema mjesta demokratskom legitimitetu sudstva, nije više održiva. Citirajući i druge autore, Voermans (2007, str. 149) ističe da sudački aktivizam i općenito judicializacija politike (pa i politizacija sudstva) dovode do toga da se »sudstvo više ne može štiti sudskom neovisnošću od kontrole javnosti i odgovornosti« pa stoga transparentnost, otvorenost i efikasnije pravosuđe postaju ključne u debati o novoj odgovornosti sudstva. Naime, u usporedbi sa zakonodavnom i izvršnom vlašću, sudovi i njihov rad koji počiva na pravnoj normi i stručnosti sudaca u

manjoj je mjeri razumljiv javnosti i manje joj je izložen, pa se stoga upravo informiranje javnosti svim raspoloživim sredstvima i javnost rada nameću kao primarni mehanizmi jačanja odgovornosti i demokratske kontrole. U tom smislu važna je i sposobnost medija i udruga za izvještavanje o sudskim postupcima (Herrero i Lopez, 2010, str. 7), pa je dodatno informiranje tih dionika o radu sudova važan element u općoj transparentnosti pravosuđa.⁵

Kada se radi o informacijama u pravosuđu, valja razlikovati informacije vezane uz a) sudove (*judicial transparency*) te informacije vezane uz b) ostale pravosudne organe (državna odvjetništva), za koje se zahtjev za transparentnošću odnosi ponajprije na administrativne informacije. U pogledu vrste informacija, kako je već naznačeno, valja razlikovati dvije vrste informacija. Prvu grupu čine informacije vezane uz sudsku upravu i suce – o ustrojstvu suda, o sucima i ostalim zaposlenicima sudova, o izboru sudaca i njihovim imovinskim karticama, funkcioniranju procesa sudske uprave i sjednicama formalnih tijela, financijske informacije i informacije o javnoj nabavi, statističke i druge izvještajne informacije, i slično. Za te informacije na pravosuđe su uglavnom⁶ primjenjiva ista načela i pravila kao i za ostale grane vlasti. Drugu grupu čine informacije vezane uz sudske postupke – uvid javnosti u postupke u tijeku, javnost (izricanja) odluka, objavljivanje odluka i načini sudjelovanja javnosti u postupcima odnosno sjednicama.⁷ Za tu grupu postoje razlike s obzirom na vrstu i karakter informacija jer osobito pri informiranju javnosti o postupcima u tijeku odnosno nazočnosti javnosti sudskim sjednicama postoje legitimna

⁵ Primjerice, Ured za upravu sudova Sjedinjenih Država (*Administrative Office of the U.S. Courts*) objavio je vodič kroz savezne sudove za novinare upravo kako bi poboljšao kvalitetu izvještavanja o sudskim postupcima, v. <http://www.uscourts.gov/sites/default/files/journalistguide2011.pdf>

Glede medija, i Europski sud za ljudska prava i Sud Europske unije pružaju detaljne informacije i upute za novinare i objavljuju najave sjednica odnosno usmenih rasprava, bilješke o predmetima odnosno priopćenja za javnost, v. <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=1> i https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7054/en/

⁶ Iako ne u potpunosti, osobito u pogledu klasificiranih podataka i tajnosti podataka općenito državnim odvjetništvima, kao i statusu sudaca koji se razlikuje od onog državnih dužnosnika. Primjernice, imovinske kartice državnih dužnosnika imaju prvenstveno svrhu osigurati kontrolu javnosti nad stjecanjem imovine državnih dužnosnika za trajanja vremenski ograničenog mandata. Kada je riječ o sucima, pitanje kontrole javnosti suočava se s problemom vremenskog okvira, s obzirom na načelno neograničen mandat pravosudne dužnosti.

⁷ Uz navedeno Herrero i Lopez (2010, str. 24–25) posebno ističu nužnost javnosti postupaka i odluka u slučajevima korupcije dužnosnika.

ograničenja pristupa javnosti, dok za javnost i objavu odluka postoji različit intenzitet zahtjeva za transparentnošću s obzirom na razinu suda te potencijalno s obzirom na vrstu suda ili vrstu postupaka.⁸

Unutar sudstva, uz odluke vrhovnih sudova, posebno mjesto zauzimaju upravni sudovi, jer se razlozi za transparentnost sudskih odluka mogu percipirati kao najčvršći. I za njih, kao i za odluke ostalih sudova, pa i ostalih tijela javne vlasti, vrijede argumenti jačanja odgovornosti, smanjivanja mogućnosti zlouporabe, jačanja efikasnosti rada sudova i osobito ujednačavanja sudske prakse te informiranje javnosti sa svrhom jačanja povjerenja u rad sudova i sudaca. Međutim, s obzirom na specifičnu ulogu upravnih sudova koji odlučuju u upravnim sporovima odnosno nadziru zakonitost općih akata, javnost i objava odluka upravnih sudova ima specifičnu svrhu. Prije svega, objava upravnosudske prakse neposredno pridonosi učinkovitosti i ujednačavanju upravne prakse u smislu povećanja kvalitete odlučivanja upravnih tijela te time ostvarivanja pravne sigurnosti i zaštite prava građana. Specifična okolnost nadzora upravnih sudova nad radom javne uprave pred čijim tijelima svaki građanin i pravna osoba ostvaruje svoja prava i ispunjava obveze ključni je argument za transparentnost odluka upravnih sudova. Kao što i odluke vrhovnih sudova imaju jaču težinu te je stoga osiguravanje njihove diseminacije i objave značajnije nego za niže sudove, tako i odluke upravnih sudova imaju posebnu ulogu u osiguravanju pravne sigurnosti i ostvarivanju prava svih građana i pravnih osoba te kontrolnu funkciju nad izvršnom vlasti, uključujući neposredan učinak na upravljanje i regulaciju u javnoj sferi (pa i političkoj). Stoga je pitanje javnosti i transparentnosti odlučivanja utoliko veće u usporedbi s ostalim sudovima. Drugim riječima, uz vrhovne sudove, upravni sudovi i osobito viši upravni sud(ovi) trebali bi biti predvodnici transparentnosti, poticanja kvalitete rada i odgovornosti i posljedično jačanja povjerenja građana u institucije. Na kraju, transparentnost rada sudova, a osobito javnost odluka i objava sudske prakse, krucijalan su i nezaobilazan izvor informacija za znanstvena istraživanja koja zatim doprinose znanstvenoj teoriji te stoga i pravnoj i upravnosudskoj praksi.

U nastavku teksta razmatra se problematika objave sudske prakse i osobito prakse upravnih sudova te daju preporuke za poboljšanje dostupnosti prakse upravnih sudova u Republici Hrvatskoj. U 2. poglavlju skiciraju se neki europski trendovi i komparativna iskustva u području objave sudske

⁸ Tradicionalno je stoga veća razina otvorenosti i transparentnosti vrhovnih sudova, kako u pogledu sjednica tako i objave prakse.

prakse i osobito prakse upravnih sudova, dok se u 3. poglavlju razmatraju aspekti transparentnosti sudova te objave sudske i osobito upravnosudske prakse u Republici Hrvatskoj. U 4. poglavlju daju se zaključna razmatranja i prijedlozi. U radu se koriste nalazi jedinog dostupnog recentnog istraživanja o objavi sudske prakse u EU-u koje je izradila *policy* grupa projekta *Building on the European Case Law Identifier* (van Opijnen et al., 2017).⁹

2. Europske inicijative, trendovi i praksa u transparentnosti sudova i objavi sudskih odluka

2.1. Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i praksa Europskog suda za ljudska prava

Javnost sudskih odluka u temeljima je demokratsko-pravnog poretka europskih država – presude se izriču javno, iako postoji mogućnost da se javnost isključi iz dijelova sudskog postupka radi zaštite opravdanih interesa. Tako Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama u čl. 6., drugoj rečenici, utvrđuje: »Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezina dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.«¹⁰

Europski sud za ljudska prava (ECHR) kroz nekoliko je svojih odluka razvio doktrinu u pogledu javnosti sudskih odluka (opširnije van Opijnen,

⁹ Projekt ima svrhu poboljšati dostupnost sudskih odluka u EU-u. Započeo je u listopadu 2015. U okviru projekta provode se aktivnosti primjene ECLI-ja u određenim državama te njihovo povezivanje u e-Justice portal, zatim za poboljšanje dostupnosti objavljenih sudskih odluka kreiranjem računalno čitljivih referencija unutar odluka, zatim na izradi 2.0 standarda ECLI, usuglašen sa semantičkim web standardima; za izradu europske smjernice za objavu sudskih odluka, uz osobit osvrt na kriterije odabira, zaštitu osobnih podataka i otvorene podatke i, na kraju, za promociju korištenja ECLI-ja sa svrhom interoperabilnosti aplikacija i citiranja sudskih odluka u pravnim stručnim i akademskim tekstovima (prema: van Opijnen, 2016).

¹⁰ NN –MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 09/05, 01/06, 02/10.

2016, str. 27).¹¹ U presudi *Pretto v. Italy* (1983) ECHR je istaknuo praksu mnogih država da objavljuju sve ili neke sudske odluke, osobito viših sudova, te istaknuo da se »u svakom slučaju oblik javnosti koji se primjenjuje na odluku prema domaćem pravu mora ocijeniti u svjetlu posebnih značajki postupka o kojem je riječ te prema objektu i svrsi čl. 6/1.« Kako navodi van Opijnen (2016), ECHR je tako utvrdio da je protivno čl. 6/1. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama omogućavanje pristupa temeljem diskrecijske ocjene suda (*Szűcz v. Austria*, 1997), odnosno uskraćivanje javnosti punog teksta odluke (*Biryukov v. Russia*, 2008), čak i iz razloga nacionalne sigurnosti (*Welke v. Poland*, 2011). Ipak, kako ističe van Opijnen (2016, str. 29–30), iako Sud smatra da je javni pristup registru sudskih odluka dovoljan za osiguravanje javne objave odluka, ECHR ne obvezuje članice da uspostave takav registar niti se očituje o pitanju internetske objave odluka. Također, ECHR ne utvrđuje jasnu razliku između objave odluke koja je pretpostavka za valjanost odluke i objavu odluke kao dokumenta kojim se trajno omogućava pristup odluci (*ibid.*). Međutim, objavu odluka na internetu kao metodu javne objave odluke spominje u presudi *Nikolova v. Bulgaria* (2013) (*ibid.*, 30).

2.1. Objava odluka europskih sudova i sudova u europskim državama

Objava odluka Europskog suda za ljudska prava. Europska konvencija u čl. 44/3. utvrđuje obvezu objave presuda Europskog suda za ljudska prava, a za ostale odluke Suda takvu obvezu utvrđuje Rezolucija Vijeća ministara (van Opijnen, 2016),¹² i to objavom putem internetske baze podataka svih presuda i odluka, u otisnutom obliku odnosno elektroničkom obliku (CD, DVD, etc.) za ključne presude, važne odluke i informacije te brzu i odgovarajuću informaciju, osobito u elektorničkoj bazi, odluka koje predstavljaju važan doprinos sudskoj praksi (*case law*). Također, Preporuka Vijeća ministara iz 2002. nalaže državama članicama da osiguraju

¹¹ Presude *Pretto v. Italy* (1983), *Axen v. Germany* (1983), *Sutter v. Switzerland* (1984), *Szűcz v. Austria* (1997), *Moser v. Austria* (2006), *Lamanna v. Austria* (2001), *Biryukov v. Russia* (2008), *Welke v. Poland* (2011), *Nikolova v. Bulgaria* (2013), *Ramsahai v. Netherlands* (2005, 2007), prema: van Opijnen (2016).

¹² Council of Europe Committee of Ministers, *Resolution Res(2002)58 On the publication and dissemination of the case-law of the European Court of Human Rights*. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804de33a.

objavu najvažnijih presuda i odluka Suda¹³ odnosno onih koje zahtijevaju posebne implementacijske mjere. Kako ističe van Opijnen (2016, str. 32), s obzirom na to da se sve države ne pridržavaju Preporuke, sam Sud počeo je objavljivati prijevode najvažnijih presuda.

Europski sud za ljudska prava objavljuje svoje presude i odluke kao i pravne sažetke te mišljenja u *HODOC* bazi podataka¹⁴ te posebno priopćenja za javnost.¹⁵ Baza sadržava, između ostalog, 80.776 presuda i odluka, u obliku pretražive aplikacije s mogućnošću preuzimanja u otvorenom formatu (csv i xls). Pretraživost je moguća prema više kriterija: datumu, tekstu, nazivu, broju, sudskim propisima, primjenjivosti, ECLI broju (v. *infra*), ključnim riječima, itd., kao i dijelovima dokumenata (postupak, činjenično stanje, navodi stranaka, pravo, razlozi, odvojena mišljenja). Uz bazu dostupne su i dodatne publikacije, kao što su mjesečni bilteni sa sažecima (*information note*), pregledi s najznačajnijim odlukama, vodiči za korisnike i slično. Dostupna su u pravilu i imena stranaka, odnosno odluke nisu u potpunosti anonimizirane (v. *infra* 2.3.)

Objava odluka Suda Europske unije. Sud Europske unije objavljuje svoje odluke na web stranici (portalu) Suda *Curia* te na *EUR-Lex portalu*. Web stranica Suda¹⁶ nudi pretraživu bazu presuda i odluka prema nizu kriterija, od stanja i broja predmeta, suda, imena stranaka, dokumenata, razdoblja ili datuma, ECLI broja, riječi u tekstu postupka, ishoda, sastava suda, suca izvjestitelja, nezavisnog odvjetnika, izvora prethodnog pitanja, jezika itd. *EUR-Lex portal*¹⁷ centralni je portal na kojem se objavljuje Službeni list EU-a (uključujući sve pravo i pripreme akte, kao što su zakonodavni prijedlozi, izvješća, zelene i bijele knjige), sudska praksa, međunarodni sporazumi, sažeci propisa i drugo. Sudsku praksu moguće je pretraživati po mnoštvu kriterija (tekstu, broju, vrsti, vrsti suda, datumu, postupku, imenu

¹³ Council of Europe Committee of Ministers, *On the publication and dissemination in the member states of the text of the European Convention on Human Rights and of the case-law of the European Court of Human Rights* (Recommendation R(2002). https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063ca51.

¹⁴ U istoj se bazi objavljuju odluke i izvješća Europske komisije za ljudska prava (od 1960.) te rezolucije Vijeća ministara (od 2010.). Odluke Suda u stvarima kojima sudi sudac pojedinac ne objavljuju se. HUDOC baza dostupna je na: <https://hudoc.echr.coe.int/>.

¹⁵ Zbirka priopćenja za javnost sadrži sva priopćenja od 1. siječnja 1999., a ona sadržavaju i sažetke presuda i odluka, kao i informacije o predmetima u tijeku te aktivnosti Suda općenito <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#>.

¹⁶ https://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5_5123/en/, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/hr/.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

suca izvjestitelja odnosno nezavisnog odvjetnika, državi članici, instituciji, seriji Službenog lista, EuroVoc-u, predmetu, itd.) te odabrane metapodatke izvesti u strojno čitljivim i drugim formatima (csv, xls, xlm, tsv, pdf).¹⁸

European Case Law Identifier (ECLI) i e-Justice portal. Sustav ECLI uspostavljen je Zaključcima Europskog vijeća 2010.¹⁹ radi kreiranja i implementacije identifikatora sudske prakse i uspostavom minimalnog skupa metapodataka koji opisuju tu praksu. Kako stoji u uvodu Zaključaka, poznavanje europskog prava neizostavno je povezano s informacijama o primjeni tog prava, za što je nužan jedinstven sustav označavanja i opisivanja sudskih odluka, pa je svrha ECLI-ja uspostaviti korisnički orijentiran i jednostavan sustav pretraživanja sudske prakse EU-a i država članica. U aneksu Zaključaka definiran je sadržaj ECLI-ja te sadržaj metapodataka (podataka o odlukama, tj. podataka o podacima do kojih se dolazi pretraživanjem) te se obvezuju članice da imenuju koordinate za ECLI, a Komisiju da uspostavi pretraživač ECLI na europskom portalu e-Justice (pokrenut 2010.) koji kao *one-stop-shop* portal ima cilj diseminirati informacije u pravnim sustavima EU i država članica i služiti kao koristan instrument za građane, pravne stručnjake i tijela država članica (opširnije Lupo i Velicogna, 2018).

ECLI je sastavljen od pet elementa – oznake ECLI, broja države, broja suda, godine odluke i jedinstvenog broja odluke (do 25 znakova, prema odluci države).²⁰ Metapodaci obuhvaćaju obvezni dio (poveznica, ECLI, donositelj, pokrivenost, datum, jezik, izdavač, pravo pristupa,²¹ vrsta) te fakultativni dio (naziv, subjekt odnosno područje prava, sažetak, opis, kontributor,²² referencije na druge dokumente i propise, novi ECLI u slučaju izmjene), u skladu s dublinskim standardima za metapodatke.²³

¹⁸ I druga tijela EU-a objavljuju svoju praksu, v. npr. Europski ombudsman, <https://www.ombudsman.europa.eu/>.

¹⁹ *Council conclusions inviting the introduction of the European Case Law Identifier (ECLI) and a minimum set of uniform metadata for case law* (Zaključci Vijeća kojima se poziva na uvođenje Identifikatora sudske prakse i minimalnog skupa jedinstvenih metapodataka za sudsku praksu), *SL C 127, 29.4.2011., CELEX:52011XG0429(01)*.

²⁰ Primjerice, ECLI:HR:VUS:2018:58 predstavlja odluku hrvatskog suda (HR), i to Visokog upravnog suda (VUS), iz godine 2018., broj 58.

²¹ Javno ili privatno, za ograničen pristup.

²² Imena sudaca, državnih odvjetnika i drugih.

²³ *Dublin Core Metadata Initiative* (DCMI) utvrdila je standarde za 15 ključnih metapodataka (Dublin Core Metadata Element Set – DCMES): naziv, donositelj, predmet, opis, izdavač, kontributor, datum, tip, format, identifikator, izvor, jezik, odnos, pokrivenost prava. Više na: <http://www.dublincore.org/> i osobito <http://www.dublincore.org/documents/dces/>

Pretraživač ECLI²⁴ pokrenut je u svibnju 2016., u okviru europskog portala e-Justice (e-pravosuđe).²⁵ Kako u opsežnoj studiji objave sudske prakse u EU-a navode van Opijnen et al. (2017), u sustav e-Justice početkom 2017. uključene su Češka, Hrvatska, Francuska, Grčka, Italija, Nizozemska, Njemačka, Slovenija i Španjolska. Portal e-Justice uz ECLI pretraživač nudi poveznice na druge pretraživače sudske prakse te nudi čitav niz informacija i komparativnih prikaza (prikaz pravosudnih sustava, glosari, registri, kao što su zemljišne knjige i registri poslovnih subjekata, alati za sudove, sudski atlas u građanskim stvarima, pravna pomoć, prava građana u sudskim postupcima, informacije o europskim pravosudnim mrežama, informacije o odvjetnicima, o javnim bilježnicima, itd.).

Prema istim podacima (van Opijnen et al., 2017, str. 43; van Opijnen, 2016, str. 45), ECLI sustav implementiralo je 12 država članica, uključujući Hrvatsku (uz Austriju, Češku, Finsku, Francusku, Grčku, Italiju, Nizozemsku, Njemačku, Slovačku, Sloveniju, Španjolsku, s time da je u potpunosti implementiran samo u Austriji, Nizozemskoj i Španjolskoj), osam država je u postupku implementacije, dok s pripremom i uvođenjem još nije započelo sedam država (Irska, Litva, Luksemburg, Mađarska, Poljska, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo), a u jednoj ECLI nije javan (Malta). Istovremeno, u ECLI pretraživač uključeno je devet država (uključujući Hrvatsku), četiri su u postupku implementacije, a ostalih 15 još nije uključeno. Također, ECLI sustav primjenjuju i Sud Europske unije, Europski sud za ljudska prava te Odbor za žalbe Europskog ureda za patente (van Opijnen, 2016, str. 45).

Ostale europske baze sudske prakse. Na Portalu e-Justice nalaze se poveznice na spomenuti EUR-Lex, zatim baze podataka Udruženja državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova Europske unije (ACA Europe), bazu Europske komisije JURE²⁶ o sudskoj nadležnosti u građanskim i trgovačkim stvarima i priznavanju i provedbi presuda, poveznice na nacionalne baze sudskih odluka i nacionalnih sudova te popis baza odluka međunarodnih sudova.²⁷ Udruženje državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova EU-a (ACA Europe)²⁸ omogućava pristup dvjema bazama podataka sa sudskom praksom: JU-

²⁴ ECLI pretraživač (search engine) https://e-justice.europa.eu/content_ecli_search_engine-430-en.do.

²⁵ Europski portal E-justice <https://e-justice.europa.eu/>.

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/collection/n-law/jure.html?locale=hr>.

²⁷ https://e-justice.europa.eu/content_international_case_law-150-hr.do?clang=hr.

²⁸ *Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union* <http://www.aca-europe.eu/>.

RIFAST i Dec.Nat. JURIFAST²⁹ sadržava referencije na preliminarna pitanja podnesena europskom sudu, odluke Suda o preliminarnim pitanjima te potom donesene odluke nacionalnih sudova. Baza sadržava 2.440 dokumenata.³⁰ Dec. Nat³¹ je baza odluka sudova država članica koja sadržava nacionalnu sudsku praksu u s vezi primjenom prava EU-a, referencije na navode i komentare u knjigama i člancima vezanim uz nacionalne odluke i presude donesene nakon završetka procedure preliminarnog pitanja. Trenutačno sadržava preko 29.620 dokumenata. Valja spomenuti i bazu sudske prakse Mreže predsjednika vrhovnih sudova Europske unije,³² kao i bazu sudske prakse Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava vezane za primjenu Povelje temeljnih prava EU-a, objavu prakse nacionalnih sudova s direktnom poveznicom na odredbe Povelje temeljnih prava EU-a na stranicama Agencije za temeljna prava EU-a,³³ kao i objavu ustavnosudske prakse država Vijeća Europe CODICES koju objavljuje Venecijanska komisija.³⁴

Objava upravnosudske prakse u odabranim europskim državama. Europske države u pravilu objavljuju svoju sudsku i osobito upravnosudsku praksu na specijaliziranim portalima (v. van Opijnen et al., 2017). Uočljiv je trend da se uz objavu sudske prakse na web stranicama ili portalima vrhovnih ili drugih najviših sudova uspostavljaju centralizirani portali pravnih informacija (zakonodavstva i prakse na svim razinama, uključujući europsku) koji objedinjuju i povezuju raznovrsne internetske tražilice i kategoriziraju u jedinstven sustav koji obuhvaća propise, praksu sudova, tribunala, neovisnih upravnih tijela i drugih ključnih institucija, uz eventualne jedinstvene mogućnosti pretraživanja. Takvi centralizirani portali u nadležnosti su centra vlade (primjerice glavnog tajništva, ureda za zakonodavstvo), za razliku od zemalja koje se još oslanjaju na portale vrhovnog ili drugih viših sudova i ne osiguravaju centralizirani pristup pravu, kako zakonodavstvu tako i praksi. Dobri primjeri centralnih portala su Francuska i Austrija.

U Francuskoj na portalu propisa i prakse Legifrance,³⁵ koji je izrađen kao javna usluga za širenje prava putem interneta u nadležnosti Glavnog taj-

²⁹ <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/jurifast-en>.

³⁰ Pretraživanjem po državama, primjerice, za Hrvatsku se iskazuje 0 odluka, za Sloveniju 18, a Njemačku 150.

³¹ <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/dec-nat-en>.

³² *The Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union* i baza odluka <http://network-presidents.eu/cpcl>.

³³ <http://fra.europa.eu/en/case-law-database>.

³⁴ <http://www.codices.coe.int/>.

³⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

ništva Vlade, nalazi se sve zakonodavstvo, sva praksa sudova, kao i europsko pravo i međunarodno pravo te prijevodi propisa. Objavljeno je gotovo 150.000 dokumenata Državnog savjeta. Istovremeno, Državni savjet (*Conseil d'État*) objavljuje svoju praksu na internetskim stranicama,³⁶ i to svoje odluke u bazi ArianeWeb koja sadržava 230.000 dokumenata Državnog savjeta te žalbenih upravnih sudova (odluka i mišljenja, odabrane analize i izvješća) koje je moguće pretraživati prema više kriterija, kao i i posebno selekciju najvažnijih odluka od 1999.

U Austriji je Ured premijera (*Bundeskansleramt*) uspostavio Pravni informacijski sustav (*Rechtsinformationssystem*)³⁷ koji sadržava informacije i dokumente o pravu na saveznoj razini i razini saveznih država (zakonodavstvo i judikatura), izvore prava EU-a, općih akata lokalnih jedinica i ministarstava. Uz praksu Ustavnog suda, Vrhovnog suda, viših redovnih sudova te tribunala za azil, objavljena je praksa³⁸ Saveznog upravnog suda (*Verwaltungsgerichtshof*) te ostalih upravnih sudova (*Bundesverwaltungsgericht*, *BVwG*, *Landesverwaltungsgerichte*, *LVwG*), Saveznog financijskog suda (kao eksterna poveznica) kao i praksa disciplinskih (etičkih) sudova za službenike, tijela za zaštitu osobnih podataka, nadzornog tijela za predstavljenost radnika, komisije za ravnopravnost, neovisnih upravnih tribunala, tijela za azil (tribunal, sud), tribunala za okoliš, vijeća za komunikaciju te tijela za nadzor postupaka javne nabave.

Centralizirani pristup sudskoj i drugoj praksi (uz postojanje portala vrhovnog suda i visokih sudova) koji osigurava Vlada može se naći u Belgiji (portal Juridat),³⁹ Nizozemskoj (portalu Rechtspraak),⁴⁰ Njemačkoj (*Rechtsprechung im Internet*),⁴¹ Španjolskoj (portal CENDOJ)⁴², Irskoj⁴³ ili u Češkoj na portalu Justize,⁴⁴ dok u nekim zemljama centralno mjesto osiguravaju vrhovni sudovi, kao u Italiji na portalu Itagliure.Giustizia,⁴⁵

³⁶ <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions>.

³⁷ <http://www.ris.bka.gv.at/default.aspx>.

³⁸ <http://www.ris.bka.gv.at/Judikatur/>.

³⁹ <http://jure.juridat.just.fgov.be/JuridatSearchCombined/>.

⁴⁰ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/>.

⁴¹ <https://www.rechtsprechung-im-internet.de/>.

⁴² <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>.

⁴³ <http://www.courts.ie/>.

⁴⁴ <http://www.justice.cz/Justice2/Uvod/uvod.aspx>.

⁴⁵ <http://www.italgiure.giustizia.it/>; pristup moguće samo uz lozinku.

Sloveniji na portalu Vrhovnog suda Sodnapraksa.⁴⁶ U Velikoj Britaniji i Irskoj, osim službenih stranica sudskih institucija, neovisne pravne institucije uspostavile su i portal BAILII⁴⁷ koji besplatno objavljuje svu dostupnu sudsku praksu.

2.2. Posebna pitanja objave sudskih odluka

Otvoreni podaci i sudstvo. Novo stoljeće i tisućljeće obilježio je trend otvorenih podataka odnosno objave podataka u strojno čitljivim i otvorenim formatima u skladu s otvorenim standardom koji omogućavaju ponovnu uporabu informacija. U kontekstu objave sudskih odluka i drugih pravnih informacija otvoreni podaci omogućuju povezivanje različitih baza, izradu aplikativnih rješenja i pretraživača i u konačnici olakšavaju pristup praksi i zakonodavstvu. U Europskoj uniji pitanje otvorenih podataka regulirano je Direktivom o ponovnoj uporabi informacija (2003/98/EZ, 2013/37/EU; PSI Direktiva, v. opširnije Musa, 2016a, 2016b) koja zahtijeva da tijela javne vlasti objavljuju svoje podatke (dokumente, informacije) u obliku otvorenih podataka odnosno da ih pružaju temeljem zahtjeva korisnika. Objava otvorenih podataka osobito se odnosi na registre odnosno baze podataka, kao i metapodatke (podaci o podacima) koje beziznimno treba objavljivati u formatima pogodnim za ponovnu uporabu.⁴⁸ Ostali relevantni dokumenti su Smjernice Europske komisije o preporučenim standardnim licencama, skupovima podataka i naplati za ponovnu uporabu iz 2014.⁴⁹ te spomenuti Zaključci Vijeća (v. *supra* 2.) koji definiraju set metapodataka uz odluke, koji pak, sukladno Direktivi PSI, trebaju biti objavljeni u strojnočitljivom formatu radi mogućnosti ponovne uporabe (primjerice, spomenuto povezivanje baza ili izrada pretraživača prakse). Smjernice Europske komisije (koje se kao i Direktiva PSI primjenjuju na sva tijela javne vlasti), između ostalog, zahtijevaju da podaci budu objav-

⁴⁶ <http://www.sodnapraksa.si/>.

⁴⁷ <http://www.bailii.org/>.

⁴⁸ Za pravne informacije odnosno sudsku praksu relevantni su i, kako ističe van Opijnen (2016), materijali Haške konferencije za međunarodno privatno pravo, <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/studies/access-to-foreign-law1>, osobito Zaključci i preporuke zajedničkog sastanka Europske komisije i Haške konferencije iz 2014. godine koji utvrđuju ključna načela (slobodan pristup sudskoj praksi, objavu u otvorenom formatu, itd.), v. <https://assets.hcch.net/docs/b093f152-a4b3-4530-949e-65c1bfc9cda1.pdf>.

⁴⁹ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.240.01.0001.01.ENG.

ljeni na najvišem mogućem stupnju granularnosti i u strojnočitljivim formatima (XML, JSON; RDF), uz bogate metapodatke te dostupni na stabilnoj lokaciji (koja se ne mijenja) uz API.

Istraživanje Opijnen et al. (2017, str. 31–37) pokazalo je da se u državama članicama sudske odluke najčešće objavljuju u formatima PDF (uglavnom s mogućnošću indeksiranja), HTML i Word, dok je u državama koje se koriste web servisima format uglavnom RDF/XML. S obzirom na tehničke karakteristike portala sa sudskom praksom, pokazalo se da u većini država, umjesto omogućavanja preuzimanja prakse putem web servisa (sedam država, npr. Mađarska, Nizozemska, Njemačka, Slovenija) ili FTP mjesta (dvije države, Austrija i Francuska), većina država prepušta ponovnim korisnicima da sadržaj preuzimaju putem tzv. *screen scraping* s web stranice, što stvara problem samom portalu jer preopterećuje server, dok u nekima ni to nije moguće (navode se Hrvatska i Bugarska kao zemlje koje se koriste Captcha kodom za pojedine dokumente te je tako nemoguće računalno doći do dokumenata). Metapodaci se sporadično mogu preuzeti u ponovno uporabljivom formatu (npr. Slovenija, Austrija), a uglavnom se mogu isprintati, što pak iz perspektive ponovne uporabe nema nikakvu vrijednost. Ujedno, u odnosu na licencije, istraživanje je pokazalo da države članice pri objavi sudske prakse uglavnom ne postavljaju ograničenja i koriste se Creative Commons⁵⁰ licencijama, i to uglavnom CC-BY i CC0 koje omogućuju najširu moguću uporabu uz navođenje izvora (19 država), a samo tri (Grčka, Španjolska i Irska) ne dopuštaju komercijalnu uporabu (BY-NC-ND).

Osobni podaci i anonimizacija. Dostupnost ili anonimizacija osobnih podataka neizbježna su pitanja u kontekstu problematike objave sudske odluke. S jedne strane, osobni podaci zaštićeni su i Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (čl. 6/2.; čl. 8.) i Poveljom temeljnih prava EU-a (čl. 8.) kao i zakonodavstvom EU-a.⁵¹ Osim toga, postavlja se pitanje čine li svi osobni podaci u kontekstu načela javnosti sudske odluke odnosno njihove objave podatke kojima pristup treba ograničiti s obzirom na zaštitu privatnosti (osobito imena službenih osoba

⁵⁰ <https://creativecommons.org/>.

⁵¹ Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka, SL L 281, 23.11.1995.. Opća uredba o zaštiti podataka (*General Data Protection Regulation – GDPR*), Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ, SL, L 119, 4.5.2016., CELEX:32016R0679.

u postupku, npr. sudaca, sudaca izvjestitelja, itd., imena odgovornih osoba u pravnim osobama, i sl.). Ujedno, kod nekih postupaka javni interes može znatno pretežati nad potrebom zaštite osobnih podataka (npr. kaznena djela korupcije, porezne prijevare, organizirani kriminal i sl.) odnosno omogućavanje javnosti pristupa podacima može biti u interesu jačanja odgovornosti i nadzora nad tijelima (postupci u vezi s javnim nabavama, pristupom informacijama, sukobom interesa, i sl.). U načelu, ovo pitanje podložno je procjeni odnosno balansiraju potrebe za objavom podataka u javnom interesu, pristupa informacijama i pristupa pravosuđu, s jedne, te zaštitom osobnih podataka, osobito u novom zakonskom okviru, s druge strane. Takav je stav uostalom zauzeo i ECHR (v. *supra* 2.1.).

Europski sud za ljudska prava sukladno svom Poslovníku⁵² svoje odluke objavljuje u neanonimiziranom obliku odnosno anonimizacija se omogućava na obrazložen i opravdan zahtjev. Sud pravde EU-a prema svom Poslovníku (čl. 95.)⁵³ poštuje anonimnost koju osigurava nacionalni sud, a također, na zahtjev nacionalnog suda ili obrazloženi zahtjev stranaka ili na vlastitu inicijativu, može anonimizirati podatke jedne osobe ili više njih iz predmetnog postupka.

Istraživanje van Opijnen et al. (2017, str. 22) pokazalo je postojanje značajnih razlika među državama članicama i unutar samih država članica u pogledu anonimizacije sudskih odluka. Pri tome se razlikuju okvir i praksa za odluke ustavnih sudova, građanskih i kaznenih sudova te upravnih sudova. U nekim državama to pitanje uređuju posebni propisi, u nekima *policy* dokumenti (smjernice npr. vrhovnog suda), u nekima se primjenjuje opći okvir za zaštitu osobnih podataka, a u nekima nema nikakvih posebnih pravila. Prema prikupljenim podacima, navedena studija je utvrdila da

⁵² *Rules of Court* (14. studenoga 2016.) http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf. Prema odredbi čl. 33. svi dokumenti u spisima suda imaju javni karakter, osim ako predsjednik vijeća ne odluči drugačije, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev stranke ili zainteresirane osobe, i to zbog ovih razloga: zaštite morala, reda i nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, zaštite interesa maloljetnika ili zaštite privatnog života ili, prema mišljenju predsjednika vijeća, u opsegu koji je nužno potreban u posebnim okolnostima u kojima bi javnost utjecala na suđenje. Što se tiče odluka i presuda Suda, dostupne su javnosti (st. 4.). Prema čl. 47/4., podnositelji mogu tražiti zaštitu identiteta uz navođenje razloga, a opravdanost ocjenjuje Sud. Pri tome podnositelj može navesti želi li biti označen inicijalima ili slovom. Posebne Smjernice za praksu odnose se na pitanje zahtjeva za anonimnost. http://www.echr.coe.int/Documents/PD_anonymity_ENG.pdf.

⁵³ *Consolidated version of the Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012*, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_en.pdf. Na nacionalnim je sudovima da sami odluče hoće li zaštititi određene dijelove u postupcima prethodnog odlučivanja.

se u 17 država odluke upravnih sudova uvijek anonimiziraju, u 21 državi to se čini za odluke građanskih i kaznenih sudova, a u 14 država za odluke ustavnih sudova. Također, ako se provodi anonimizacija, pitanje je načina izvedbe pa se to čini npr. zacrnjivanjem ili brisanjem podataka, korištenjem inicijala (najčešće), zamjenom lažnim podacima, označavanjem uloga (npr. svjedok, žalitelj, itd.) (ibid.).

Na kraju, posebno pitanje položaja osobnih podataka javlja se za objavu odluka i metapodataka u strojno čitljivim formatima. Kako ističe van Opijnen (2016, str. 42–43), sukladno mišljenju Article 29, (mreže tijela za zaštitu osobnih podataka država članica EU-a) iz 2013., objava osobnih podataka ograničena je svrhom prikupljanja i sama činjenica da su osobni podaci dostupni javnosti ne čini ih automatski pogodnim za ponovnu uporabu u smislu otvorenih podataka.⁵⁴

3. Transparentnost sudova u Hrvatskoj i objava odluka upravnih sudova

3.1. O transparentnosti i pravu na pristup informacijama u odnosu na sudove

Za pitanje javnosti rada sudova te dostupnosti i objave sudskih odluka uz navedeni čl. 6. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (v. *supra* 2.1.) relevantne su odredbe čl. 120. Ustava RH kojim se jamči javnost sudskih rasprava i izricanja sudskih presuda te čl. 38/4. Ustava RH kojim se jamči pravo na pristup informacijama.⁵⁵ Odredbe kojima se osigurava transparentnost propisuju propisi koji uređuju sudstvo kao i propisi iz područja pristupa informacijama.

3.1.1. O javnosti rada sudova

Prema čl. 120/1. Ustava, sudske su rasprave javne i presude se izriču javno, u ime Republike Hrvatske. U st. 2. utvrđeno je odstupanje od općeg načela iz st. 1. prema kojem se javnost može isključiti iz cijele rasprave

⁵⁴ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_en.pdf.

⁵⁵ Pravo na pristup službenim dokumentima pravo je utvrđeno i Poveljom temeljnih prava EU-a (čl. 55.).

ili njezina dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, posebno ako se sudi maloljetnicima, ili radi zaštite privatnog života stranaka, ili u bračnim sporovima i postupcima u svezi sa skrbištvom i posvojenjem, ili radi čuvanja vojne, službene ili poslovne tajne i zaštite sigurnosti i obrane Republike Hrvatske, ali samo u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima u kojima bi javnost mogla biti štetna za interese pravde. Nekoliko je važnih odredbi Zakona o sudovima (NN 38/13, 33/15, 82/15, 82/16) posvećeno transparentnosti i otvorenosti rada sudova. U čl. 6/4. Zakona o sudovima propisano je da je rad sudova javan, osim kada je Ustavom ili zakonom isključeno sudjelovanje javnosti. Također, u čl. 45. propisano je da predsjednik Vrhovnog suda jednom godišnje, najkasnije do 30. travnja tekuće godine, Hrvatskom saboru podnosi izvješće⁵⁶ o stanju sudbene vlasti u protekloj godini. O tim se izvješćima raspravlja na plenarnoj sjednici i odborskim sjednicama Hrvatskog sabora, a objavljuju se na internetskim stranicama Hrvatskog sabora i Vrhovnog suda RH.⁵⁷

Čl. 42. Zakona o sudovima propisuje da sudovi imaju glasnogovornika suda koji je sudac, sudski savjetnik ili osoba koju odredi predsjednik suda godišnjim rasporedom poslova. Glasnogovornik može imati zamjenika, a također, odlukom predsjednika županijskog suda, glasnogovornik može obavljati poslove za županijski sud i općinske sudove s područja njegove nadležnosti. Zadaća je glasnogovornika da daje obavijesti o radu suda u skladu sa Zakonom o sudovima, Sudskim poslovnikom (koji donosi ministar pravosuđa)⁵⁸ i Zakonom o pravu na pristup informacijama (te stoga obavlja i poslove službenika za informiranje sukladno čl. 13. tog Zakona). Sudskim poslovnikom u čl. 48/1. utvrđeno je da glasnogovornik daje priopćenja javnosti o radu suda.⁵⁹

Za imenovanja i status sudaca relevantan je Zakon o Državnom sudbenom vijeću (NN 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, 82/15), čije su sjed-

⁵⁶ U godišnjem izvješću predsjednik Vrhovnog suda RH može upozoriti na stanje i djelovanje sudbene vlasti, organizacijske probleme u sudovima i nedostatke u zakonodavstvu te dati prijedloge za unaprjeđenje rada sudova, dok Sabor, prema st. 3. može, ako ocijeni potrebnim, zauzeti stajališta u svezi sa stanjem sudbene vlasti (čl. 52/4. Zakona o sudovima).

⁵⁷ Objavljena su izvješća za 2013., 2014. i 2015. <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=1072>.

⁵⁸ NN 37/14, 49/14, 8/15, 35/15, 123/15, dostupan u pročišćenoj verziji na http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2016dok/SudskiPoslovník_2015-123.pdf.

⁵⁹ Sudski poslovnik u čl. 48/2. (nepotrebno) navodi da se pravo na pristup informaciji može uskratiti ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne. V. *infra*.

nice javne, kao i postupak imenovanja sudaca (čl. 10. Poslovnika DSV), koji se provodi u skladu s planom (čl. 52. Zakona o državnom sudbenom vijeću) te temeljem javnog natječaja (čl. 53.). Čl. 87/4. Zakona propisuje da javnost ima pravo uvida u imovinu sudaca i Državno sudbeno vijeće dužno je u roku od osam dana⁶⁰ omogućiti uvid u tu prijavu (st. 5.).

3.1.2. *Zakon o pravu na pristup informacijama i sudovi*

Ustavno pravo građana na pristup informacijama utvrđeno čl. 38/4. primjenjivo je na sva tijela javne vlasti, pa tako i na sudove: »Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.« Ujedno je relevantna i odredba čl. 38/3. koja glasi: »Zabranjuje se cenzura. Novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji.« U kontekstu objave sudskih odluka, međutim, valja imati na umu i odredbu čl. 37. o zaštiti privatnosti i osobnih podataka.

Prema Zakonu o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15; dalje ZPPI), sudovi, kao i druga pravosudna tijela (državna odvjetništva)⁶¹ imaju niz obveza radi ostvarivanja prava na pristup informacijama odnosno osiguranja transparentnosti u radu. To se osobito odnosi na određivanje službenika za informiranje (čl. 13.),⁶² vođenje službenog upisnika (čl. 14.), podnošenje godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja (čl. 60/2.), proaktivnu objavu informacija (čl. 10.), dostavu dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata (čl. 10.a), provedbu savjetovanja s javnošću kada se radi o općim aktima kojima se utječe na interese korisnika (čl. 11.), osiguravanje javnosti sjednica (čl. 12.), objavljivanje podataka za ponovnu uporabu (čl. 28/1.). S obzirom na navedene obveze, sudovi moraju imati web stranicu (vlastitu ili kao dio portala). Kao i sva tijela javne vlasti, i sudovi su dužni postupati po zahtjevima za pristup informacijama te zahtjevima za ponovnu uporabu informacija.

⁶⁰ Rok je gotovo upola kraći od roka propisanog ZPPI-jem koji iznosi 15 dana.

⁶¹ Pravosudna tijela izrijekom su navedena kao obveznici provedbe ZPPI-ja (tijela javne vlasti) u čl. 5/1., t. 2.

⁶² U praksi glasnogovornik suda obavlja poslove službenika za informiranje. To je i u skladu s odredbom čl. 48. Sudskog poslovnika prema kojem glasnogovornik daje priopćenja odnosno obavijesti o radu suda.

Obveza proaktivne objave informacija primarno se odnosi na objavu informacija sudske uprave⁶³ odnosno informacija za koje postoji obveza proaktivne objave sukladno čl. 10. ZPPI-ja. Prije svega bit će riječ o podacima o ustrojstvu suda, sucima, drugim zaposlenima i kontaktima te uputama za stranke ili odgovorima na najčešća pitanja (tzv. informacije o uslugama i Q&A), statističkim i drugim podacima o radu suda⁶⁴ te predstavkama stranaka, podacima o izvorima financiranja i potrošnji javnih sredstava, uključujući informacije o naplati sudskih pristojbi, informacijama o javnoj nabavi te natječajima, zatim informacije o eventualnim sponzorstvima i donacijama, relevantnim propisima (npr. Zakon o sudovima, Sudski poslovnik, specifični propisi, npr. Zakon o zemljišnim knjigama, Zakon o sudskom registru za trgovačke sudove i sl.),⁶⁵ izvješćima (npr. izvješća o obavljanju poslova sudske uprave te planovi poslova sudske uprave iz čl. 33. Zakona o sudovima), kao i planskim dokumentima (npr. godišnji raspored poslova iz čl. 22. Sudskog poslovnika), informacija o ostvarivanju prava na pristup informacijama (propisi, kontakti, obrasci itd.), ali i o planiranim sjednicama i dnevnom redu te zaključcima sa sjednica (iz čl. 7. Sudskog poslovnika odnosno općih sjednica, proširenih sjednica i sjednica odjela) kao i odlukama (v. *infra* 3.2.).⁶⁶ Pri tome treba voditi računa da se informacije, kada je god to moguće i prikladno, trebaju objavljivati u ponovno uporabljivom formatu, što se osobito odnosi na statističke podatke,

⁶³ Poslovi sudske uprave propisani su čl. 29. Zakona o sudovima i obuhvaćaju: osiguranje uvjeta za pravilan rad i poslovanje suda, skrb o urednom i pravodobnom obavljanju poslova u sudu, poslove pozivanja i raspoređivanja sudaca porotnika, poslove u svezi sa stalnim sudskim tumačima, vještacima i procjeniteljima, poslove osiguranja podrške svjedocima i žrtvama u sudskim postupcima, postupanje po zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, poslove ovjere isprava namijenjenih uporabi u inozemstvu, poslove u svezi s međunarodnom pravnom pomoći i pravosudnom suradnjom, poslove u svezi s predstavkama stranaka na rad suda, poslove vezane uz funkcioniranje informatičkog sustava, poslove financijsko-materijalnog poslovanja suda, poslove praćenja naplate sudskih pristojbi, stručne poslove u svezi s ostvarivanjem prava i dužnosti službenika i namještenika u sudu, skrb o stručnom usavršavanju sudaca, sudskih savjetnika, sudačkih vježbenika i drugih službenika i namještenika u sudu, poslove upravljanja sudskom zgradom i nekretninama koje su dodijeljene sudu na korištenje, poslove vođenja statistike i analize upravljačkih izvješća o radu sudaca i suda, davanje obavijesti o radu suda i druge poslove propisane zakonom i Sudskim poslovníkom.

⁶⁴ Primjerice, Vrhovni sud objavljuje iscrpne statističke podatke, ali samo za posljednju godinu i u formatu koji nije strojno čitljiv. V. <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=28>.

⁶⁵ Primjerice na stranici Vrhovnog suda još je objavljen Zakon o sudovima iz 2005.

⁶⁶ Održavanje sjednica treba razmotriti i u svjetlu odredbe čl. 12. Zakona o pravu na pristup informacijama, prema kojem je najavu i dnevni red kao i informacije o mogućnosti sudjelovanja javnosti (broj osoba kojima se može osigurati prisutnost, način i redoslijed prijave) potrebno objaviti unaprijed.

financijske podatke, druge podatke prikazane strukturirano odnosno tablično (npr. popis sudskih vještaka i sl.). Sudski registar primjer je baze iz čl. 10/1., t. 5. koji bi valjalo objaviti u strojno čitljivom formatu.⁶⁷

Od ograničenja propisanih čl. 15. ZPPI-ja, bez obzira radi li se o proaktivnoj objavi ili o postupanju po zahtjevu korisnika, na transparentnost sudova u pravilu se (iako ne isključivo) mogu odnositi aposolutno ograničenje iz stavka 1. toga članka prema kojem će se ograničiti pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka, kao i relativna ograničenja koja zahtijevaju provedbu testa razmjernosti i javnog interesa, osobito ograničenje iz razloga zaštite osobnih podataka (st. 2., t. 4.) te razlog što bi pružanje informacije onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne (st. 3/1.), dok je ujedno moguća primjena ograničenja iz st. 2., t. 7. prema kojem se pristup informacijama može ograničiti ako je to propisano posebnim zakonom (ali ne i podzakonskim propisom odnosno općim aktom) kao i primjena ograničenja radi zaštite klasificiranih podataka (st. 2., t. 1.), za koje je u postupku odlučivanja potrebno zatražiti mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost (čl. 16/1.). Ujedno, treba imati u vidu i odredbu čl. 1/3. prema kojem se ZPPI ne primjenjuje na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima kojima je dostupnost informacija iz tih postupaka utvrđena propisom.⁶⁸ U tim slučajevima relevantne su odredbe procesnih zakona: odredbe o pravu razgledanja spisa odnosno uvida u spis sadržava i čl. 53. Zakona o upravnim sporovima čl. 150. Zakona o parničnom postupku,⁶⁹

⁶⁷ V. Zakon o sudskom registru (NN 1/95, 57/96, 1/98, 30/99, 45/99, 54/05, 40/07, 91/10, 90/11, 148/13, 93/14, 110/15). Registar vode trgovački sudovi (čl. 3/1.) i on je javan (čl. 4/1.). Pravilnik o načinu upisa u sudski registar (NN 22/12, 127/14) propisuje da dostupnost registra osigurava ministarstvo pravosuđa, kao i da se registar objavljuje na web stranici <https://sudreg.pravosudje.hr>. Visoki upravni sud svojom je presudom (UsII-25/17-9 od 24.5.2017.) potvrdio rješenje povjernika za informiranje (UP/II-008-07/13-01/98 od 30.12.2016.) kojim je korisniku odobren pristup registru u otvorenom formatu. Otvaranje sudskih registara odnosno javna objava u otvorenom formatu podataka o vlasništvu poslovnih subjekata prioritetan je skup podataka prema Smjernicama Europske komisije (v. *supra*). Za presudu i rješenje v. <http://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=604>.

⁶⁸ Analognom primjenom ovog članka, ni obveza javnosti rada iz čl. 12. ZPPI-ja ne primjenjuje se na stranke u sudskim, upravnim i drugim postupcima, jer posebni propisi koji uređuju vođenje tih postupaka uređuju i javnost rada vezanu uz obavljanja pojedinih radnji pri vođenju postupaka, kao i pravo stranačke javnosti na razgledanje spisa predmeta i obaveštavanje o tijeku postupaka.

⁶⁹ NN 148/11 – pročišćeni tekst, 25/13, 89/14.

kao i čl. 183.–184.a u svezi s čl. 64./1, t. 8. Zakona o kaznenom postupku.⁷⁰ Međutim, svatko može tražiti zahtjevom za pristup informacijama sudsku odluku, a sud bi primjenom čl. 15. i 16. ZPPI-ja, eventualno mogao zaštititi određene podatke (npr. osobne podatke stranaka, ako se ne radi o tijelima javne vlasti itd.), cijeneći okolnosti konkretnog slučaja. Naravno, ako bi tražena odluka bila objavljena, bilo bi dovoljno da sud primjenom čl. 23/1/3. samo uputi korisnika na konkretnu poveznicu na odluku.

U praksi, web stranice sudova uglavnom su prema vrstama sudova jedno-obrazno strukturirane i dostupne na portalu <http://sudovi.pravosudje.hr/>. Između ostalih informacija sadržavaju i ročišnike, e-spis kao i informacije o ostvarivanju određenih usluga (npr. prekršajna evidencija, sudski registar i sl.), pa i sudsku statistiku (uglavnom u obliku koji nije strojno čitljiv, ali u nekim slučajevima u obliku vizualiziranih prikaza).

U Analitičkom izvješću povjerenika za informiranje iz 2016.⁷¹ praćenjem proaktivne objave informacija pravosudnih tijela (sudova i državnih odvjetništava, studeni 2016.) utvrđeno je da pojedine obveze iz članka 10. ZPPI-ja nisu uobičajene za sudove odnosno nisu na njih u potpunosti primjenjive (npr. dodjela donacija, sponzorstava i bespovratnih sredstava, provedba savjetovanja s javnošću itd.). Rezultati praćenja pokazali su nisku razinu objave određenih vrsta informacija pravosudnih tijela (npr. zakona i drugih propisa koji se odnose na područje rada 44%), ali i relativno dobru praksu u objavi financijskih izvještaja sukladno Zakonu o računovodstvu (96%), informacija o postupcima javne nabave sukladno Zakonu o javnoj nabavi (98%), informacija o raspisanim natječajnim postupcima (91%), informacija o unutarnjem ustrojstvu s kontaktima (99%) te informacija o ostvarivanju prava na pristup i ponovnu uporabu informacija (95%). Istaknuto je da bi, kada sazivaju sjednice odjela ili sudaca na kojima se razmatraju pitanja od zajedničkog interesa za sudove nižeg stupnja te se prihvaćaju pravna shvaćanja obvezna za sva drugostupanjska vijeća ili suce pojedinog suda, Vrhovni sud, Visoki upravni sud, Visoki trgovački sud i Visoki prekršajni sud trebali objaviti zaključke s tih sjednica. Utvrđeno je da zaključke sa sjednica sudskih odjela objavljuje samo jedan sud, kao i da neki sudovi (primjerice županijski sudovi) u rubrici *Ročišnik* objavljuju najave sjednica, dok primjerice upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske ne podržavaju tu praksu. Vrhovni sud RH objav-

⁷⁰ NN 152/08, 76/09, 80/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17.

⁷¹ Povjerenik za informiranje (2016) Transparentnost pravosudnih tijela u Republici Hrvatskoj. Analitičko izvješće broj 4/2016., dostupno na <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/> (u rubrici *Studije*).

ljuje mišljenja i zaključke s općih sjednica.⁷² Ujedno, Visoki upravni sud objavljuje određene zaključke sa sjednica sudskih odjela na (inače zastarjeloj) internetskoj stranici Suda, u rubrici *Sjednice odjela*.

3.2. Objava sudske prakse

Sukladno ustavnoj zadaći Vrhovnog suda RH da osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni (čl. 119. Ustava), Vrhovni sud Republike Hrvatske osobito prati i proučava sudsku praksu. Člankom 43. Zakona o sudovima utvrđeno je ustrojavanje Centra sudske prakse. Sukladno st. 5. toga članka Centar sudske prakse prati, analizira i objavljuje sudsku praksu sudova u Republici Hrvatskoj i praksu sudova koji odlučuju na razini Vijeća Europe i Europske unije. Voditelj Centra sudske prakse je sudac Vrhovnog suda Republike Hrvatske određen godišnjim rasporedom poslova. Ustrojstveno, Centar sudske prakse djeluje i kroz područne centre pri županijskim sudovima u Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu, čije voditelje imenuje predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske iz reda sudaca županijskog suda uz prethodno mišljenje predsjednika suda pri kojem Centar sudske prakse djeluje (st. 6.). Zakon ne spominje područne centre u drugim višim sudovima (Visokom trgovačkom sudu, Visokom prekršajnom sudu te Visokom upravnom sudu). Unutarnje ustrojstvo i način rada Centra sudske prakse pobliže se uređuju Poslovníkom o radu Vrhovnog suda Republike Hrvatske (st. 7.). Poslovník o radu Vrhovnog suda iz 1999. godine (Su-235-IV/1999) koji je donesen temeljem prijašnjeg Zakona o sudovima i objavljen na internetskoj stranici Vrhovnog suda 75 nije poslije mijenjan, te ne predviđa Centar sudske prakse, već u čl. 26. predviđa samo Službu evidencije, praćenja i proučavanja sudske prakse.⁷³

S obzirom na pitanje zaštite osobnih podataka pri objavi sudskih odluka predsjednik Vrhovnog suda RH donio je Pravila o anonimizaciji sudskih odluka od 31. 12. 2003. i prateće Upute o načinu anonimizacije sudskih odluka istoga datuma, u primjeni od 1. 4. 2004., na sve sudske odluke koje se objavljuju na internetu.⁷⁴ Pravila razlikuju građanske, trgovačke i

⁷² <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=2128>.

⁷³ Valja spomenuti i odredbu čl. 93/4. Zakona o sudovima prema kojoj sudac može pisati znanstvene i stručne radove, pa i objavljivati sadržaj pravomoćne sudske odluke i drugo.

⁷⁴ Nema izričite ovlasti za donošenje pravila o anonimizaciji, već je pravna osnova za donošenje pravila nađena u općoj odredbi čl. 6. tada važećeg Sudskog poslovníka (NN

upravne predmete s jedne te kaznene i prekršajne predmete s druge strane te utvrđuju anonimiziranje svih podataka o strankama fizičkim osobama, kao i o pravnim osobama – trgovačkim društvima te fizičkim osobama koje ih predstavljaju, punomoćnicima (odvjetnici, javni bilježnici), zakonskim zastupnicima, svjedocima, službenoj osobi (sudski vještak, sudski tumač, socijalni radnik, itd.). U kaznenim i prekršajnim predmetima dodatno se anonimiziraju podaci o strankama u tijelima javne vlasti.⁷⁵ Ne anonimiziraju se u svim vrstama sudskih odluka podaci o sudu, oznakama spisa, sucima i članovima sudskog vijeća te zapisničarima, predstavnicima ostalih pravosudnih tijela (državno odvjetništvo) te upravnim tijelima – policijskoj upravi. S obzirom na vrstu podataka, anonimiziraju se imena i prezimena odnosno naziv, adresa, datum i mjesto rođenja, JMBG, brojevi osobnih dokumenata odnosno police osiguranja i registarske oznake vozila, e-mail adresa i web adresa. S obzirom na način anonimiziranja podatka, Pravila zahtijevaju da se podaci anonimiziraju tako da se ispuštaju i zamjenjuju inicijalima i točkama prema Uputama. Upute pri tome traže da se radi o pravih inicijalima (dakle ime i prezime ne zamjenjuju se nasumično odabranim slovima ili brojevima).

Vidi se da su Pravila usvojena prije 14 godina zastarjela već samim izričajem, pojmovima, a u nekim segmentima protekom vremena i promjenom shvaćanja »objavljivosti« u kontekstu razvoja novih tehnologija kao i bitnim promjenama u hrvatskom pravnom sustavu. Prvo, valjalo bi revidirati Pravila u vezi sa pitanjem zaštite osobnih podataka, Ustavom zajamčenog prava građana (čl. 37), s obzirom na to da je Zakon o zaštiti osobnih podataka donesen 2003. mijenjan više puta,⁷⁶ a Republiku Hrvatsku kao i druge države članice od svibnja 2018. očekuje primjena novog zakonodavstva EU-a – Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka (GDPR, v. *supra*) koja

80/97, 20/98, 118/01, 49/03) prema kojoj je predsjednik suda u obavljanju poslova sudske uprave ovlašten donositi upravne akte, izdavati naredbe i davati upute u okviru svojih ovlasti. Pravila (broj SU-748-IV/03-2 od 31.12.2003.) i upute objavljeni su na Portalu sudske prakse <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home>, na poveznicama http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Anonimizacija_odluka_Pravila_II_VSRH.pdf (Pravila) i http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Anonimizacija_odluka_Upute_III_VSRH.pdf (Upute).

⁷⁵ Prema izričaju Pravila, anonimiziraju se podaci o državnim tijelima, lokalnim tijelima, ustanovama, javnim poduzećima osim u to vrijeme tzv. monopolnih, kao što su HEP, Hrvatske ceste, Hrvatske vode, Hrvatske šume, Hrvatske željeznice, Hrvatske telekomunikacije, Hrvatske pošte, INA, te o udrugama i sindikatima kao i fizičkim osobama predstavnicima tih tijela. Vidi se da je riječ o zastarjelom popisu (Hrvatske vode nisu trgovačko društvo, Hrvatske telekomunikacije odavno nisu u vlasništvu države, a i u INA-i država nije većinski vlasnik).

⁷⁶ Zakon o zaštiti osobnih podataka, NN 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12.

je donesena 2016. i neposredno će se primjenjivati od svibnja 2018. Drugo, i još važnije, od donošenja Pravila promijenjen je karakter prava na pristup informacijama, koje je od 2010. Ustavom zajamčeno pravo,⁷⁷ a njegovo zakonsko uređenje pretrpjelo je znatne izmjene od 2003. kada je donesen prvi Zakon o pravu na pristup informacijama, prvo 2011., a zatim 2013. s novim zakonom i njegovim kasnijim izmjenama koje su obuhvatile i transpoziciju Direktive PSI.⁷⁸ Novo shvaćanje o svrsi i ulozi prava na pristup informacijama kao sredstvu kontrole nad radom institucija, instrumentu suzbijanja korupcije i općenito načinu na koji građani saznaju o radu institucija, otvara pitanje ustavnosti i zakonitosti ograničavanja pristupa podacima o tijelima javne vlasti kako je ono definirano u Pravilima – strankama u postupku te njihovim odgovornim osobama, kao i drugih podataka (npr. web stranice, punomoćnika, službenih osoba). U tom razdoblju anonimizacija, barem ovako obuhvatna, napuštena je i u nekim drugim područjima (v. *infra* 3.4.). I treće, formalno Pravila i pripadajuće Upute važe na temelju Sudskog poslovnika iz 1997. koji je 2009. prestao važiti⁷⁹ te se ujedno postavlja pitanje pravne osnove za regulaciju pitanja koja zadiru u ustavna prava građana (na zaštitu osobnih podataka i na pravo na pristup informacijama) i samim time nisu pitanja sudske uprave temeljem opće odredbe o ovlasti predsjednika da uređuje pitanja sudske uprave, koja je navedena kao pravna osnova za donošenje pravila i upute. Pri tome bi valjalo razmisliti o uvrštavanju pravne osnove za donošenje pravila o anonimizaciji u budući Zakon o sudovima⁸⁰ kao i o nužnosti provedbe savjetovanja s javnošću u postupku donošenja budućih takvih Pravila, bez obzira na to hoće li ih donositi Vrhovni sud ili Ministarstvo pravosuđa (odnosno predsjednik ili ministar).

S obzirom da je čl. 10. ZPPI propisana proaktivna objava informacija u odnosu na opće akte i odluke koje tijela javne vlasti donose, lex generali za ovo pitanje je upravo ta odredba koja bi u osnovi značila da se sudska praksa, u nedostatku regulacije posebnim propisima, objavljuje u skladu s odredbom Zakona o pravu na pristup informacija, pri čemu treba uzeti u obzir eventualna ograničenja te odredbe o strojno čitljivim formatima.

⁷⁷ Promjena Ustava Republike Hrvatske, NN 76/10.

⁷⁸ Zakon o pravu na pristup na pristup informacijama, NN 172/03, 144/10, 77/11; Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15.

⁷⁹ Zanimljivo je da Vrhovni sud nije izmijenio niti Poslovnik o radu Suda od 1999., usprkos čl. 43/7. Zakona o sudovima.

⁸⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima u postupku je savjetovanja s javnošću tijekom prosinca 2017. <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=6395>.

3.3. Objava odluka upravnih sudova

3.3.1. Portal sudske prakse

Na stranicama Vrhovnog suda RH uspostavljen je Portal sudske prakse – Supra.⁸¹ Prema informacijama na toj stranici, Portal je nastao u sklopu projekta PHARE 2006 *Usklađivanje i objavljivanje sudske prakse* i omogućuje uvid u sudsku praksu Vrhovnog suda Republike Hrvatske te ostalih sudova u Republici Hrvatskoj. Vrhovni sud RH objavljuje sve svoje odluke tako da baza sadržava sve odluke tog Suda od 1990. pa do danas, dok drugi sudovi objavljuju samo najznačajnije sudske odluke, a objavljuju se i pravna stajališta (tzv. sentencije). Kao osnovni cilj projekta (dakle objave sudske prakse) istaknuta je *harmonizacija sudske prakse* odnosno dostupnost sudskih odluka svim sucima i sudskim savjetnicima u svim sudovima Republike Hrvatske, ali i *dostupnost široj općoj i pravnoj javnosti*.

Na Portalu su objavljene 187.133 sudske odluke (prosinac 2017.). Svaka odluka uz tekst sadržava i skup metapodataka koji opisuju odluku prema određenim kriterijima (v. *infra*). Praksa se objavljuje u skladu s pravilima o anonimizaciji, iako ne u potpunosti – sporadičnom provjerom uočljivo je da se ni važeća Pravila o anonimizaciji kao ni provjera autentičnosti ne primjenjuju dosljedno, što jasno pokazuje da u samom sudstvu postoje disonantni stavovi o primjenjivosti Pravila u kontekstu novog ustavnopravnog i zakonskog uređenja temeljnih prava građana.⁸²

Iako Portal relativno lako i efikasno omogućuje pretraživanje, ono što umanjuje vrijednost te otvorenost podataka je primjena sustava provjere autentičnosti Captcha kontrolnim kodom⁸³ (čime je otvaranje tekstova

⁸¹ <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home>.

⁸² Primjerice Upravni sud u Rijeci objavljuje praksu tako da uključuje i puni naziv tijela o zakonitosti čije odluke odlučuje, iako bi prema pravilima o anonimizaciji trebalo anonimizirati imena i nazive stranaka (pa tako Upravni sud u Osijeku u svojoj jedinjoj odluci anonimizira naziv ministarstva). Naravno, upravni sporovi ne mogu se po prirodi stvari izjednačiti sa sudskim predmetima na općinskim i kaznenim sudovima, jer je jedna od stranaka u sporu uvijek javnopravno tijelo, pa je stoga logično, razumljivo i nužno objavljevati naziv tijela. Takva je i praksa povjerenika za informiranje te Visokog upravnog suda u upravnim sporovima o pravu na pristup informacijama. V. Tražilicu odluka i mišljenja povjerenika za informiranje, <http://tom.pristupinfo.hr/> i web stranicu Visokog upravnog suda.

⁸³ Štoviše, na samom Portalu stoji da je »otvaranje tekstova i metapodataka o odluci zaštićeno sustavom provjere autentičnosti, tzv. Captcha kontrolnim kodom, kojim se provjerava je li sustavu pristupio čovjek ili računalo s namjerom nezakonitog pristupa.« Nije jasno u čemu bi se sastojala nezakonitost pristupa sustavu, osobito s obzirom na Direktivu PSI, Smjernice Europske komisije kao i Zakon o pravu na pristup informacijama. Drugi je

i metapodataka zaštićeno i potrebno je upisati brojeve i slova; v. *supra* 2.3 za istraživanje van Opijena et al., 2017), nemogućnost izvoza (ekstrakcije) metapodataka u strojno čitljivom obliku, ali i činjenica da su dostupni samo pdf i html formati, dakle formati koji nisu strojno čitljivi. Drugim riječima, usprkos golemom trudu u klasificiranju, označavanju i objavi odluka, nije učinjen napor da se Portal zaista uskladi sa zakonom i europskim propisima te učini otvorenim.

Uvid u odluke moguć je prema kategoriji Pregled odluka i Pretraživanje. U kategoriji Pregled odluka moguće je prema vrsti sudova pristupiti recentnim odlukama (u posljednjih 30, 60 i 90 dana) ili prema indeksnim podacima, ali taj način pristupa nije pouzdan.⁸⁴

U opciji Pretraživanje moguće je jednostavno pretraživanje (prema vrsti suda te pomoću pojmova) i napredno pretraživanje prema više kriterija, metapodataka (npr. naziv suda, odjel suda, oznaka predmeta, ECLI broju, vrsti predmeta, broju, godini predmeta, vrsti odluke, vremenskom rasponu donesene odluke), te prema pravnom propisu (uključujući članak zakona) i prema indeksnim podacima (stvarno i zakonsko kazalo).

Pretraživanjem se dolazi i do objavljenih odluka upravnih sudova (prosinac 2017.) – 1.458 odluka Visokog upravnog suda (koje uključuju i odluke prijašnjeg Upravnog suda RH; posljednja odluka od 19.7.2017.), 64 odluke Upravnog suda u Rijeci⁸⁵ te jedne odluke Upravnog suda u Osijeku (iz 2013.).

Vežano uz broj objavljenih sudskih odluka ističemo da je predsjednik Vrhovnog suda u svom Izvješću o stanju sudbene vlasti za 2015. godinu⁸⁶ naveo da je 77 sudova i 1.879 pravosudnih dužnosnika u njima u 2015.

problem *screen scraping* i opterećivanje servera, ali baš zato tehničko omogućavanje strojne čitljivosti podataka unutar sustava i putem API treba olakšati preuzimanje. Na taj način spriječeno je da nekoliko privatnih portala prikuplja sudsku praksu, ali je još veća šteta učinjena tisućama sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika, javnih bilježnika, znanstvenika i drugih koji sudjeluju u funkcioniranju pravnog sustava.

⁸⁴ Primjerice, naznači li se opcija posljednjih 90 dana, iskazuje se da je VUS objavio 236 odluka, ali kada se pristupi u tu kategoriju, otvaraju se sve odluke VUS-a. Također, prema indeksnim podacima dobivaju se kategorije prema pojmovima i prema propisima (stvarno i zakonsko kazalo), ali opet bez jasnog vremenskog razgraničenja, a i s relativno nepouzdanim kategorijama. U tom smislu, ovaj način traženja nema dodanu vrijednost, već naprotiv zbunjuje korisnike koji redovito prate sudsku praksu.

⁸⁵ 64 odluka (sve presude), od čega pet iz 2013., pet iz 2014., 20 iz 2015., 30 iz 2016., četiri iz 2017.

⁸⁶ http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2016dok/izvjesce_predsjednika_o_stanju_sudbene_vlasti_2015.pdf.

godini riješilo 680.666 predmeta, što je nešto manje nego prethodnih godina (2014. – 847.453; 2013 – 942.996). Kada je riječ o višim sudovima, primjerice Visoki je trgovački sud u 2015. riješio 9.534 predmeta, Visoki prekršajni sud 20.306 predmeta, a Visoki upravni sud 4.270 predmeta, dok je riješenih (drugostupanjskih građanskih) predmeta županijskih sudova bilo 74.073 (str. 9), a riješenih predmeta građanskog i kaznenog odjela Vrhovnog suda 7.670. Ako se promotri ukupan broj riješenih predmeta – 680.666 i ukupan broj objavljenih sudskih odluka u Supra sustavu utvrđen pretraživanjem za razdoblje 1. siječnja – 31. prosinca 2015., koji iznosi 7.574, ugrubo proizlazi da se na godišnjoj razini objavi 1,11% sudskih odluka. Za odluke Visokog upravnog suda koji je u 2015. riješio 4.270 predmeta, a objavio 92 odluke, udio objavljenih odluka čini nešto većih 2,15%, dok je Vrhovni sud objavio 6.744 odluke (87,93%).

Valja naglasiti da je osim javno objavljene prakse na Portalu sudske prakse Supra u primjeni i zatvorena aplikacija SupraNova koja je dostupna samo korisnicima u sudovima, odnosno korisnicima koji su u domeni ministarstva pravosuđa, kako stoji na stranici.⁸⁷ Može se pretpostaviti da je u tom sustavu omogućen pristup širem opsegu odluka, a može se i očekivati da će taj sustav u značajnom opsegu uskoro biti otvoren javnosti.

3.3.2. Objava odluka na stranicama upravnih sudova

Internetske stranice imaju i Visoki upravni sud (vlastita stranica) i sva četiri upravna suda (na domeni pravosudje.hr). Međutim, na tim stranicama ne objavljuju se sustavno ili sistematizirano odluke upravnih sudova (jer se ne objavljuju sve niti u Supra).

Visoki upravni sud naslijedio je internetsku stranicu prijašnjeg Upravnog suda RH, koja je sada stranica Visokog upravnog suda RH (www.upravnisudrh.hr).⁸⁸ Dok su informacije o radu suda (sudska uprava) relativno potpune i recentne, informacije o sudskoj praksi i važećim propisima su vidljivo zastarjele. Prvo, sudska praksa dostupna je na tražilici prema više kriterija – abecednom kazalu, pojmovima i propisima (područja i samog propisa, i to točno određenih propisa), međutim riječ je o zastarjeloj sudskoj praksi prema ranije važećim propisima koja nije uopće, a kamoli redovito nadopunjavana i ažurirana, što je problematičnije za pravnu sigu-

⁸⁷ SupraNova <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=888>.

⁸⁸ Stranica sadržava podatke koji su uglavnom posljednji put ažurirani 2015. ili 2016. (npr. o pravnim shvaćanjima zauzetima na sjednicama sudskih odjela, statistici predmeta) ili čak i prije (npr. popis relevantnih propisa, poveznice na tijela i druge institucije).

nost nego izostanak objave u cjelini.⁸⁹ Drugo, nigdje na stranici nije jasno istaknuta informacija o objavi sudske prakse putem Portala sudske prakse Vrhovnog suda. Pozitivno je da su dostupne informacije o sjednicama Vijeća za ocjenu zakonitosti općih akata koje se redovito ažuriraju.

Četiri prvostupanjska upravna suda imaju svoje internetske stranice na domeni sudovi.pravosudje.hr⁹⁰ i sva četiri suda uglavnom objavljuju detaljne i recentne informacije iz područja sudske uprave (osobito sudovi u Rijeci, Splitu i Zagrebu), u skladu sa ZPPI-jem.⁹¹ Međutim, na stranica upravnih sudova sudska praksa nije dostupna, a poveznica na Portal sudske prakse istaknuta je samo na internetskoj stranici Upravnog suda u Rijeci, uz naznaku da su odluke objavljene uz anonimizaciju.⁹²

3.3.3. Objava upravnosudske prakse u Narodnim novinama

Zakon o upravnim sporovima ne propisuje načelnu obvezu objave odluka upravnih sudova u Narodnim novinama (ili na internetu) osim u slučajevima odlučivanja Visokog upravnog suda u upravnom sporu o zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu (čl. 3/2.) – donošenja rješenja o obustavi općeg akta (čl. 85/2.) odnosno presude kojom se ukida opći akt ili pojedine njegove odredbe (čl. 86/4.).

Zakon u čl. 61. govori o objavi presude – ona se objavljuje na ročištu na kojem se zaključuje rasprava (st.1.), što uključuje čitanje izreke i kratkog obrazloženja presude (st. 2.), osim ako zbog složenosti predmeta spora sud ne može odlučiti na istom ročištu, pa objavu može odgoditi za najviše osam dana od zaključenja rasprave, s time da datum objave presude određuje odmah (st. 4.). Ročište na kojem se presuda objavljuje održava se neovisno o tome jesu li stranke obaviještene i jesu li pristupile ročištu.

U Narodnim novinama objavljena je ukupno 551 odluka upravnih sudova (19. 11. 2017.), od kojih 293 odluke Viskog upravnog suda i 172 odluke pri-

⁸⁹ Tražilica sudske prakse <http://www.upravnisudrh.hr/praksa/frames.php>. Objavljena je jedino sudska praksa u predmetima prava na pristup informacijama, unutar te sekcije <http://www.upravnisudrh.hr/PPI/PPI.htm>, drugim riječima na neodgovarajućem mjestu i ne na lako dostupan način.

⁹⁰ Upravni sud u Zagrebu – <http://sudovi.pravosudje.hr/upszg/>; Upravni sud u Rijeci – <http://sudovi.pravosudje.hr/upsri/>; Upravni sud u Osijeku – <http://sudovi.pravosudje.hr/upsos/>; Upravni sud u Splitu – <http://sudovi.pravosudje.hr/upsst/>.

⁹¹ Sudovi imaju i aplikaciju *ročišnik*, međutim, bez vidljivih unosa.

⁹² <http://sudovi.pravosudje.hr/upsri/index.php?linkID=47>.

jašnjeg Upravnog suda. Primjerice, tijekom 2016. objavljene su ukupno 84 odluke upravnih sudova, od kojih 44 presude Visokog upravnog suda (temeljem čl. 85 i 86. ZUS-a ili po tužbi u odnosu na odluke HAKOM-a), 12 Upravnog suda u Zagrebu, 10 presuda Upravnog suda u Rijeci, 9 Upravnog suda u Osijeku, 7 Upravnog suda u Splitu, mahom u sporovima pokrenutim protiv odluka HAKOM-a.

3.3.4. Objava upravnosudske prakse na pravnim portalima

Pravni portali⁹³ jedno su od mjesta na kojima je moguće pronaći upravnosudsku praksu. Uz njih, nakladnici pravnih izdanja⁹⁴ u tiskanom obliku objavljuju, između ostalih, odabrane odluke sudova, osobito Vrhovnog suda, ali i Visokog upravnog suda (izbora i zbornika odluka). Kako ističe van Opijnen (2016), u području objave sudskih odluka tradicionalni monopol pravnih izdavača ugrožen je internetskim pravnim portalima obično privatnih vlasnika ili objavom samih sudova, osobito putem portala sudske prakse. Međutim, objava sudskih odluka pokazuje da se kod nas pravni portali dobro drže⁹⁵ pod pritiskom trenda besplatne i lako dostupne objave

⁹³ Primjerice IUS-INFO, Ingbiro, Intellectio Iuris. Prije su se odluke objavljivale i na ugašenom portalu Sudačka mreža.

⁹⁴ Primjerice, Narodne novine, Informator / Novi informator, Organizator itd.

⁹⁵ Van Opijnen (2016, str. 44–45) ističe zanimljiv i medijski praćen njemački slučaj, gdje je LexXpress GmbH, pravni nakladnik, zahtijevao jednak pristup XML formatu presuda njemačkog Ustavnog suda i njihovih metapodataka, kojima je isključiv pristup u tom trenutku imao samo Juris GmbH, većinski državno poduzeće. Može se pretpostaviti da je pravni nakladnik želio koristiti te sadržaje u strojno čitljivom formatu kako bi svojim korisnicima ponudio kvalitetnu uslugu (što je uostalom i smisao Direktive PSI) s obzirom na to da je isticao da treba imati isto pravo pristupa tim podacima kao i državno poduzeće. Prvostupanjski upravni sud je 2011. dao za pravo državi koja je isticala da su podaci zaštićeni autorskim pravom, jer su ih pripremali zaposlenici suda. Drugostupanjski upravni sud zauzeo je dijametralno suprotno stajalište ističući da autorsko pravo ne postoji ni na sudskim odlukama ni na metapodacima te u tom smislu ograničenje postojanja autorskog prava na informaciji iz Direktive PSI nije primjenjivo. Također je istaknuto da primjena iznimke koja omogućava sklapanje ugovora o isključivim pravima s tvrtkom Juris GmbH nije shvaćanje sukladno Direktivi PSI, ali i konceptu nepostojanja autorskih prava na službenim djelima kontinentalnog pravnog kruga. Međutim, sljedeća instancija – Savezni visoki upravni sud ujedno je i sam imao isti ugovor sa Juris GmbH, pa je LexXpress tražio izuzeće svih sudaca, što je isti sud odbio odlukom protiv koje nije bilo mogućnosti žalbe. Na kraju je spor mirno riješen i tužba je povučena, kako van Opijnen (2016) ističe, vjerojatno zbog toga što je u međuvremenu pokrenut portal *Rechtsprechung im Internet* Ministarstva pravosuđa i zaštite potrošača koji omogućava preuzimanje. Predmet je dakle bio izazovan ne samo supstancijalno, zbog dijametralno suprotnih stavova nižih sudova, nego i procesno, jer su dva najviša suda koja su trebala odlučivati bili ili stranka u sporu ili su bili u istoj poziciji kao i stranka u sporu. Valja istaknuti da Direktiva o ponovnoj uporabi zabranjuje sklapanje ugovora o isklju-

široj javnosti. Primjerice portal Ius-info (studeni 2017.) sadržava 473 odluke upravnih sudova (od kojih 414 Upravnog suda u Rijeci) te 3.870 odluka Visokog upravnog suda i Upravnog suda RH u razdoblju 1992.–2017.

Prednost je pravnih portala što osim objave i pretraživanja nude i dodatne pogodnosti, od bogatijih metapodataka, sažetaka, tumačenja, pročišćenih tekstova, povezanih odluka i drugih sadržaja.⁹⁶ Također, s obzirom na to da je jednom izrađen softverski proizvod moguće prilagodavati, tvrtke koje ga prirede i pri tome akumuliraju projektno znanje imaju kapacitet za širenje svoga poslovanja i izvan konkretne države, pa i preuzimanje tradicionalnih tvrtki za pravne informacije.⁹⁷ Upravo je mogućnost komercijalizacije informacija tijela javne vlasti (ovdje sudskih odluka) jedna od ključnih svrha regulacije ponovne uporabe informacija u EU-u, radi koje je potrebno omogućiti preuzimanje metapodatka i samih odluka sa službenih portala. Međutim, privatni portali ne mogu zamijeniti javne portale sudske prakse i pravnih informacija općenito, nego samo dopuniti tu ponudu dodatnim sadržajima. Ujedno, takvo korištenje sudske (i upravne) prakse je naplatno i time se ne ispunjava uvjet transparentnosti sudskih odluka, jer ona po definiciji treba biti besplatna. Dodatno je pitanje eventualnog postojanja ugovora između sudova i privatnog poduzetnika koji se koristi informacijama za komercijalnu djelatnost, što bi pod određenim okolnostima moglo predstavljati ugovor o isključivim pravima sukladno čl. 34. ZPPI-ja, koji je dopušten samo iznimno i nužno ga je uvrstiti u evidenciju isključivih prava. Ujedno, pitanje je anonimizacije odluka na privatnim portalima, tj. u kojoj mjeri Pravila obvezuju privatne poduzet-

čivim pravima kojima bi se omogućilo korištenje podacima određenom korisniku, a od toga isključilo ostale, osim u dva iznimna slučaja – ako se tijelo pretežitom financira iz vlastitih prihoda odnosno ako je to prijeko potrebno radi pružanja usluge u javnom interesu (v. Čl. 11.).

⁹⁶ Primjerice, portal IUS-INFO nudi nekoliko načina pretraživanja, detekciju povezanosti odluka međusobno i s hrvatskim zakonodavstvom, ispis akta, popisa te spremanje u mape. Obuhvaća propise, sudsku praksu, stručne članke, EU sadržaje, mišljenja i tumačenja nadležnih tijela, obrasce, informacije o stečajevima, radne dokumente institucija RH (npr. Hrvatskog sabora) i korisna pomagala (npr. izračuni temeljem propisa). Na portalu je moguće pristupiti i webinarima (internetskim seminarima), a nudi i tjedni newsletter sa svježim informacijama o zakonodavstvu i praksi.

⁹⁷ S obzirom na razvoj tehnologije i osobito softvera te know-howa, u području pravnih konzultantskih usluga očekivana je internacionalizacija (ili barem europeizacija) tvrtki koje razvijaju pravne portale, kao i snažan pritisak tržišta pravnih informacijskih usluga na manje nakladnike. Primjerice, osnivač tvrtke IUS Software je tvrtka Lexpera iz Luksemburga, koja osim pravnog portala u Hrvatskoj IUS Info te pratećih portala Insolv-info, Edus-Info i Notarius-Info (registrirana je tvrtka Lexpera d.o.o. s mješovitom slovensko-hrvatskom upravom) slične usluge nudi i u Sloveniji (GV Založba) i Turskoj. Vlasnik Lexpere je investicijski fond Royalton Capitol Investors sa sjedištem u Pragu, Češka.

nike, osobito ako su striktnija od općih pravila o dostupnosti podataka. Međutim, valja istaknuti da objava sudske prakse na državnim ili sudskim portalima nipošto ne ostavlja nakladnike pravnih portala bez mogućnosti komercijaliziranja objave jer oni, sa svojim kapacitetima, mogu pružati dodatne sadržaje i personalizirati odnos s korisnicima. Uostalom, kako ističe van Opijnen (2017, str. 14), u gotovo svim državama članicama pravno je moguće koristiti se podacima i objavljivati odluke koje su javno dostupne, a kako često nastoje doći i do odluka koje nisu javno objavljene, u nekim zemljama, kao što je Litva, zabranjeno im je objavljivati odluku koja nije javno besplatno dostupna. S obzirom na pravnu mogućnost korištenja, javno objavljene odluke trebalo bi učiniti dostupnima u otvorenim formatima i na način koji ne otežava takvo korištenje (što npr. čini Captcha kod).

U prethodnim poglavljima (v. *supra* 2.2.) istaknut je trend uspostave državnih portala zakonodavstva i prakse u europskim državama koje omogućuju povezivanje različitih baza i vrsta propisa i odluka (nacionalno, lokalno, europsko zakonodavstvo i odluke), pretraživanje prema čitavom nizu kriterija te dodatne sadržaje (analize, znanstvene i druge radove). Međutim, u Hrvatskoj je službena objava zakonodavstva ograničena na objavu službenog lista na web stranici Narodnih novina kao izdavača,⁹⁸ a uz pregled po godini, datumu i broju lista, jedina mogućnost pretraživanja je unutar opće tražilice te prema kazalu.⁹⁹ O otvorenim podacima nema ni govora te nije moguće preuzeti ni metapodatke u strojno čitljivom formatu, što bi moralo nužno biti dostupno sukladno ZPPI-ju.

3.3.4. Objava upravnosudske prakse na Portalu e-justice

Na Portalu e-justice i ECLI pretraživaču¹⁰⁰ u prosincu 2017. dostupna je praksa hrvatskih sudova i to ukupno 162.561 odluka, od kojih 161.296 odluka Vrhovnog suda RH, 331 odluka Visokog upravnog suda, 554 odluke Visokog trgovačkog suda, 371 Visokog prekršajnog suda i druge.

Visoki upravni sud objavio je ukupno 331 odluku, od kojih 259 presuda i 72 druge odluke, od kojih je primjerice 57 iz 2017., 128 iz 2016., ali

⁹⁸ Narodne novine su 2001. nakratko uvele naplatni pregled internetskog izdanja Narodnih novina, što je na pritisak udruga civilnog društva (Gong) i otpor javnosti ipak ukinuto tako da je omogućen pristup, ali ne i pretraživanje sadržaja, što je omogućeno tek kasnije. Gong je 2004. peticijom tražio i proširenje internetskog sadržaja na oglasni dio, što je danas moguće.

⁹⁹ Prijašnja stranica Narodnih novina nudila je barem pretraživanje prema vrsti propisa.

¹⁰⁰ https://e-justice.europa.eu/content_european_case_law_identifier_ecli-175-hr-hr.do?member=1.

samo 6 iz 2015. i 5 iz 2014. Međutim, pretraživanjem proizlazi da je 267 odluka iz područja poreznog prava, ali nasumičnom provjerom uočava se da se ne radi o takvim predmetima, već da su odluke pogrešno označene, tj. problem je u metapodacima. Istovremeno, Visoki upravni sud u svojim statističkim podacima objavljenim na internetskoj stranici¹⁰¹ navodi da je u razdoblju 2013.–2017. riješio ukupno 34.661 predmet (u razdoblju 2015.–2017. prosječno 4.300 predmeta godišnje).

U tablici 1 prikazan je broj objavljenih odluka upravnih sudova na različitim internetskim mjestima. Proizlazi da je daleko najveći broj upravnosudskih odluka objavljen na portalu IusInfo (4.346), zatim na Portalu Supra (1.523), zatim, za odluke za koje je zakonom propisana objava, u Službenom listu (551) te na kraju na Europskom portalu sudske prakse (331).

Tablica 1: Pregled objave presuda i rješenja upravnih sudova (prosinao 2017.)

Vrsta internetskog mjesta	Internetska stranica suda	Portal sudske prakse	Europski portal sudske prakse	Službeni list	Privatni pravni portal
Sud		SUPRA	ECLI	Narodne novine	IUS-INFO
Visoki upravni sud RH	Pretraživač sudske prakse prijašnjeg Upravnog suda	1.458	331 (259 presuda, 72 odluke)	293 odluke ukupno 280 presuda, 7 presuda i rješenja, 6 rješenja (1 odluka, ali zapravo presuda)	3.870
Upravni sud RH	Pretraživač sudske prakse Upravnog suda			150 presuda 1 presuda i rješenje 21 rješenje	
Upravni sud u Zagrebu	–			24 presude	476
Upravni sud u Splitu	–			13 presuda, 2 presude i rješenje	
Upravni sud u Rijeci	Poveznica na Portal sudske prakse	64		34 presuda	
Upravni sud u Osijeku	–	1		13 presuda	
Ukupno	–	1.523	331	551	4.346

Izvor: Autorica, prema javno dostupnim podacima.

¹⁰¹ <http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=about.html>.

3.4. Posebna pitanja: objava upravne prakse i objava ustavnosudske prakse

3.4.1. Objava upravne prakse

Javna objava odluka upravnih tijela propisana je u određenim specifičnim slučajevima u kojima je zakonodavac (samostalno ili zbog preuzimanja pravne stečevine EU-a) izvršio prethodni test javnog interesa ocijenivši da potreba za transparentnošću kojom se jača pravna sigurnost, načelo zakonitosti i omogućava se kontrola rada tijela javne vlasti nadilazi potrebu za zaštitom osobnih podataka, poslovne tajne i drugih uobičajeno priznatih razloga za ograničenje pristupa. Riječ je u pravilu o odlukama koje svoje učinke ostvaruju u javnoj sferi (npr. tržišno natjecanje, koncesije u električkim medijima, javna nabava). Stoga je i pravilo da se takve odluke objavljuju bez anonimizacije.

Tako je primjerice zakonom propisana objava rješenja u upravnim stvarima (u prvom stupnju ili po žalbi) u nekoliko za funkcioniranje tržišta javnih usluga odnosno rad i odgovornost javnog sektora iznimno važnih situacija.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN) sukladno Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 79/09, 80/13) objavljuje rješenja iz područja zaštite tržišnog natjecanja u Narodnim novinama (čl. 59/1.), a ista rješenja, kao i odluke Visokog upravnog suda povodom tužbi na ta rješenja kao i ostale akte, AZTN objavljuje na svojoj internetskoj stranici.¹⁰²

U području regulacije energetske djelatnosti objavljuju se odluke Hrvatske energetske regulatorne agencije (HERA), i to temeljem čl. 27/9. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti (NN 120/12) kojim je propisano da se pojedinačne odluke koje donosi upravno vijeće HERA-e u obavljanju javnih ovlasti objavljuju na internetskoj stranici.¹⁰³

¹⁰² Odnosi se na taksativno pobrojene odluke iz čl. 58/1., t. 1.–11. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. U Narodnim novinama u razdoblju od 22. rujna 2010. kada je objavljena prva odluka do 26. studenoga 2017. objavljeno je ukupno 386 rješenja. Odluke nisu anonimizirane, ali ZZTN u čl. 59/1. propisuje uklanjanje iz obrazloženja podataka koji predstavljaju poslovnu tajnu. Na stranicama AZTN-a dostupna je tražilica odluka <http://www.aztn.hr/odluke/>.

¹⁰³ Npr. rješenja o dozvolama za obavljanje energetske djelatnosti, o stjecanju statusa povlaštenog proizvođača električne energije prema čl. 21. Zakona o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji (NN 100/15, 123/16), itd. HERA objavljuje rješenja na internetskoj stranici <https://www.hera.hr/hr/html/rjesenja.html>, a objavljuje i druge akte (odluke, mišljenja, zapisnike sa sjednica itd.). V. i čl. 37/12. Direktive 2009/72/EZ Europ-

Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM) objavljuje svoje akte na službenim internetskim stranicama, jer je u čl. 14. Zakona o elektroničkim komunikacijama (NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14, 72/17) propisan čitav niz akata i dokumenata koje je dužna objavljivati, između ostalog odluke i druge akte, uključujući dozvole, posebna ovlaštenja i sl. St. 8. istoga članka propisuje da se presude i rješenja upravnih sudova i Visokog upravnog suda objavljuju u Narodnim novinama i na internetskim stranicama HAKOM-a, a mogu se objaviti u službenom glasilu HAKOM-a, s time da postoji obveza ograničenja objave podataka koji predstavljaju poslovnu tajnu (st. 9.).¹⁰⁴

Zakonom o elektroničkim medijima (NN 153/09, 84/11, 94/13, 136/13) u čl. 70/1. propisano je da Vijeće Agencije za elektroničke medije (AEM) objavljuje odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja u postupcima dodjele koncesije kao i oduzimanja koncesije u Narodnim novinama.¹⁰⁵

Zakon o zaštiti osobnih podataka u čl. 32/2. propisuje da Agencija za zaštitu osobnih podataka (AZOP) može pojedina važnija rješenja u postupcima povodom zahtjeva za utvrđivanje povrede prava na zaštitu osobnih podataka objaviti u Narodnim novinama ili na internetskoj stranici. AZOP objavljuje rješenja (pretpostavlja se važnija) u anonimiziranom obliku (uključujući klasu i broj predmeta) na svojim internetskim stranicama.¹⁰⁶

skog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ.

¹⁰⁴ HAKOM objavljuje svoje odluke (kao i odluke upravnih sudova) na internetskoj stranici <https://www.hakom.hr/default.aspx?id=45>, grupirane po mjesecima i godinama. U odlukama su anonimizirani podaci koji se odnose na fizičke osobe.

¹⁰⁵ U Narodnim novinama u razdoblju od 22. rujna 2010. kada je objavljena prva odluka do 26. studenoga 2017. objavljeno je ukupno 147 odluka. Na internetskoj stranici AEM-a ne objavljuju se odluke, već popis nakladnika <http://www.e-mediji.hr/hr/aem/koncesije/>. Odluke nisu anonimizirane.

¹⁰⁶ Otvara se pitanje svrsishodnosti ovakvog zakonskog rješenja prema kojem se ostavlja Agenciji da određuje koja će rješenja objaviti u Narodnim novinama kao službenom listu (iako je za internetsku objavu prihvatljivo) jer se može naći pod pritiskom, kao i pod utjecajem drugih okolnosti (npr. skupoće objave, s obzirom na to da ne postoji obveza objave). Osim što bi objavljivanje rješenja moglo dovesti subjekte u nepovoljniji položaj (npr. objavi se rješenje kojim se utvrđuje povreda od strane jednog operatora, a drugoga ne), ne vidi se razlog da se uskratit objava svih rješenja o ostvarivanju i povredi Ustavom zajamčenog prava na zaštitu osobnih podataka, barem u određenim područjima (npr. u elektroničkim komunikacijama kada je povredu učinio operator). Agencija nije objavila niti jedno rješenje u Narodnim novinama (pretpostavljamo da se objava i naplaćuje, što svakako nije povoljno za odluku Agencije hoće li objaviti rješenje u NN). S druge strane, moguće je da bi u određenim slučajevima objava odluka mogla, čak i uz anonimizaciju, dovesti do otkrivanja identiteta osobe, kao i drugih pojedinosti iz privatnog života. Stoga bi bilo dobro i zakonski utvrditi pitanja za koja je nužno objaviti odluke radi upoznavanja javnosti i edukacije (npr.

Za postupke javne nabave Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16) propisuje u čl. 432. da Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM) svoje odluke po žalbi dostavlja strankama javnom objavom na internetskoj stranici DKOM-a (st. 5.) te se dostava smatra obavljenom istekom dana objave (stavak 6.).¹⁰⁷ Također, odluka Visokog upravnog suda, nadležnog upravnog suda za upravni spor protiv odluka DKOM-a objavljuje se na stranici DKOM-a, i to bez anonimizacije (čl. 434/5.). Odluke se objavljuju na naslovnoj stranici DKOM-a, s mogućnošću pretraživanja <http://www.dkom.hr/>.¹⁰⁸

Sukladno Zakonu o sprječavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12, 124/12 48/13, 57/15) odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa objavljuju se na internetskoj stranici (čl. 39/7.),¹⁰⁹ a Povjerenstvo objavljuje i odluke upravnih sudova, prekršajnih sudova te Ustavnog suda.¹¹⁰

Jedna od novijih zakonodavnih solucija kojima se nalaže objava rješenja jest odredba čl. 52/2. Zakona o državnim službenicima¹¹¹ kojom je propisano da se rješenje o prijmu u državnu službu temeljem javnog natječaja dostavlja javnom objavom na internetskoj stranici državnog tijela koje je raspisalo javni natječaj te Ministarstva uprave, pri čemu se dostava sma-

krađa identiteta, povreda privatnosti od strane medija, neovlašteno ustupanje baza osobnih podataka) ili jednostavno prepustiti Agenciji da sama procijeni koje će odluke objavljivati na svojoj internetskoj stranici.

¹⁰⁷ Iznimno, ako postoji opravdan razlog, odluka će se dostaviti sukladno pravilima o osobnoj dostavi (odredbe ZUP-a).

¹⁰⁸ Ista su pravila za objavu odluka DKOM-a vrijedila i prema prijašnjem Zakonu o javnoj nabavi (čl. 171., Zakon o javnoj nabavi, NN 90/11, 83/13, 143/13, 13/14 – Odluka US). Pravila EU-a o javnoj nabavi kao jedno od ključnih načela ističe transparentnost.

¹⁰⁹ Odluke i drugi akti (mišljenja, očitovanja, odluke drugih tijela) objavljuju se na internetskoj stranici <https://www.sukobinteresa.hr/hr/akti>, za sada bez mogućnosti pretraživanja (osim pretrage po riječima). Od rujna 2009. kada je objavljena prva odluka objavljene su 1.243 odluke, v. <https://www.sukobinteresa.hr/hr/odluke>.

¹¹⁰ Objavljene su i 62 odluke upravnih sudova <https://www.sukobinteresa.hr/hr/pre-sude-upravnih-sudova/> te dvije odluke prekršajnih sudova <https://www.sukobinteresa.hr/hr/odluke-prekršajnog-suda>. Povjerenstvo u objavi svojih odluka kao i imovinskih kartica u nekim dijelovima objavljuje osobne podatke šire od onoga što bi bilo dopušteno Zakonom o zaštiti osobnih podataka, pa i od posebne odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15) iz čl. 8/10. koja je ekspresno unesena u Zakon 2015. nakon sukoba Povjerenstva s AZOP-om, prema kojoj se na podatke iz stavaka 1.–4. istog članka ne primjenjuje Zakon o zaštiti osobnih podataka. S druge strane, ima prostora za objavu dodatnih informacija iz imovinskih kartica.

¹¹¹ Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 138/15, 61/17. Spomenuta odredba izmijenjena je posljednjom izmjenom ZDS-a iz lipnja 2017. (NN 61/17).

tra obavljenom istekom osmog dana od dana javne objave na stranicama Ministarstva. Ministarstvo uprave objavljuje rješenja na jedinstvenom mjestu,¹¹² s time da su osobni podaci, osim imena i prezimena i struke izabranog kandidata, anonimizirani (npr. imena i prezimena drugih kandidata, OIB, mjesto stanovanja i sl.). Kako se ističe u obrazloženju Prijedloga Zakona, razlozi javne objave rješenja nađeni su u ubrzanju i pojednostavljenju postupka te smanjivanju troškova, kao i jednakosti kandidata (jednakom računanju rokova za sve kandidate). Međutim, uz te razloge, koji su svakako opravdani, najveći doprinos tog objavljivanja jest jačanje transparentnosti postupka prijama u državnu službu, uključujući informiranje javnosti o rang-listi kandidata.¹¹³

Iako to nije izričito propisano, i povjerenik za informiranje objavljuje svoja rješenja po žalbama u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija na internetskoj stranici te odluke Visokog upravnog suda, kao i ostale akte (mišljenja, smjernice i upute). Takva se objava shvaća sredstvom za harmoniziranje upravne prakse i informiranje javnosti kojom se jača odgovornost tijela javne vlasti.¹¹⁴

3.4.2. Objava odluka Ustavnog suda

Sukladno Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu RH odluke Ustavnog suda – odluke i važnija rješenja donesena u postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom odnosno drugih propisa s Ustavom i zakonom te odluke i rješenja doneseni u ustavnosudskim postupcima za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom, objavljuju se u Narodnim no-

¹¹² <https://uprava.gov.hr/pristup-informacijama/zaposljavanje-u-drzavnoj-sluzbi/javna-objava-rjesenja-o-prijmu-u-drzavnu-sluzbu/14658> U razdoblju od pet mjeseci objavljena su rješenja 151 javnog natječaja, s time da su neki natječaji uključivali prijam u službu više od jedne osobe. Odluka je i na liniji sa Smjericama povjerenika za informiranje o pristupu informacijama u postupcima provedbe javnih natječaja te postupka izbora i imenovanja putem javnih poziva u tijelima javne vlasti od 23. svibnja 2016., koja je dostupna na: <http://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=423>.

¹¹³ Odluke o imenovanjima i razrješenjima državnih dužnosnika u pravilu se objavljuju u Narodnim novinama. Ujedno, kada je riječ o javnim pozivima za dužnosnička mjesta ili druga imenovanja (npr. povjerenstva, vanjski članovi saborskih odbora), u pravilu se i životopisi kandidata (uz zaštitu određenih osobnih podataka) objavljuju javno.

¹¹⁴ Odluke se objavljuju u Tražilici odluka i mišljenja koju je moguće pretraživati po različitim kriterijima, v. <http://tom.pristupinfo.hr/>. Objavljeno je 895 rješenja te gotovo stotinu odluka Visokog upravnog suda. U rješenjima povjerenika anonimizirani su podaci o fizičkim osobama – korisnicima, u skladu sa Zakonom o zaštiti osobnih podataka, između ostalog i da se korisnike ne bi obeshrabilo u podnošenju zahtjeva.

vinama, s time da se, ako više odluka ili rješenja počivaju na istoj pravnoj osnovi i istom ili sličnom činjeničnom stanju, može objaviti samo jedna odluka odnosno rješenje (čl. 29.). Odluke Ustavnog suda objavljuju se na internetskoj stranici¹¹⁵ s mogućnošću pretraživanja prema više kriterija te u Narodnim novinama. U Narodnim novinama objavljeno je preko 5.300 odluka i rješenja (4.012 odluka te 1.299 odluka i rješenja), s danom 26. 11. 2017.

Poslovníkom Ustavnog suda u čl. 56. predviđena je objava odluka bez anonimizacije (st. 1.), s time da od tog pravila postoje iznimke, odnosno anonimizaciju može tražiti podnositelj ustavne tužbe ili to može odlučiti sjednica Suda ili nadležnog vijeća, što je na liniji pravila ECHR-a i Suda Europske unije.¹¹⁶ Iznimka od pravila neanonimizacije su odluke u kojima je riječ o maloljetnicima ili osobama djelomično ili u cijelosti lišenih poslovne sposobnosti odnosno žrtvama kaznenih djela, u kojim se slučajevima koriste slova koja ne upućuju na inicijale, a uskraćuju se i svi drugi podaci koji bi mogli upućivati na njihov identitet kao i podaci o drugim osobama koje se spominju, a mogle bi se dovesti s njima u vezu (st. 2.).

Međutim, podnositelj ustavne tužbe ima pravo u ustavnoj tužbi, ili na posebnom obrascu objavljenom na internetskoj stranici Ustavnog suda koji prilaže uz ustavnu tužbu, zatražiti od Ustavnog suda da se u objavljenom primjerku odluke odnosno rješenja njegovo osobno ime odnosno naziv skрати te označi inicijalima. Pri tome se, ako je ustavnu tužbu podnijelo više podnositelja, zahtjev jednog podnositelja smatra zahtjevom svih podnositelja (st. 3.).

St. 4. istog članka daje ovlast Ustavnom sudu, točnije sjednici Suda odnosno sjednici nadležnog vijeća, da odluči da se, iz van gornjih situacija, u odlukama i rješenjima koja su donesena u povodu ustavnih tužbi, osobna imena odnosno nazivi adresata, a po potrebi i drugi podaci o njima te podaci o drugim osobama koje se spominju, označe inicijalima odnosno početnim slovom i/ili izostave iz razloga nužnih u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda, državne sigurnosti, privatnog života stranaka ili drugih opravdanih razloga. Sud u svakom pojedinačnom slučaju provodi test kojim procjenjuje prevladavaju li navedeni ili drugi opravdani razlozi koji bi upućivali na to da je anonimizacija u javnom interesu.

¹¹⁵ <https://www.usud.hr/hr/praksa-ustavnog-suda>.

¹¹⁶ U slučajevima kada se odluke anonimiziraju, na sjednici kojoj su nazočni akreditirani novinari za označavanje stranaka koriste se skraćene oznake (čl. 57/6.).

Iako su odredbe o (ne)anonimizaciji relativno liberalne i omogućuju transparentnost odluka Ustavnog suda i time utjecaj na sudsku i upravnu praksu, u drugim dijelovima Poslovnika koji se tiču dostupnosti informacija, Poslovnik ne samo da ide ispod standarda nego se izravno suprotstavlja odredbama važećih propisa, pa moguće i Ustava. Poslovnik naime u nastavku u odredbama čl. 57. i 58. utvrđuje uvjete dostupnosti neobjavljenih odluka, rješenja i izvješća. Međutim, valja istaknuti da su pri tome odredbe o dostupnosti neobjavljenih odluka, rješenja i izvješća suprotni ZPPI-ju (NN 25/13, 85/15). Naime, odluke, rješenja i izvješća koja nisu dostupna javnosti (objavom u Narodnim novinama ili na internetskoj stranici) dostupna su (odnosno trebala bi biti dostupna) sukladno ZPPI-ju te ustavnoj odredbi čl. 38/4. svakoj fizičkoj i pravnoj osobi pod uvjetima određenim tim Zakonom (dakle uz mogućnost ograničavanja u dijelu odluke koji sadržava primjerice osobne podatke).

Suprotno tome, odredbe Poslovnika USRH, čl. 57. i 58., formaliziraju postupak i postavljaju teret na podnositelja zahtjeva tražeći da podnese isključivo pisani zahtjev (dakle isključuju podnošenje zahtjeva telefonski ili usmeno na zapisnik, a pitanje je i kako se tretira zahtjev podnesen e-poštom), s time da taj zahtjev, povrh podataka koji su potrebni prema ZPPI-ju odnosno ZUP-u traže navođenje broja osobne iskaznice fizičke osobe odnosno matičnog broja pravne osobe, što se, osim s odredbama ZPPI-ja, kosi i s načelom nužnosti prikupljanja osobnih podataka u dijelu koji se odnosi na fizičke osobe te s načelom smanjivanja upravnih tereta u dijelu koji se odnosi na pravne osobe, te traže precizno navođenje poslovnog broja traženog dokumenta, doduše omogućavajući u st. 2. da umjesto preciznog broja što detaljnije opiše predmet i godinu. Osim toga, trošak dobivanja informacije mogao bi za podnositelja zahtjeva biti znatno veći od uobičajeno priznatih¹¹⁷ – troškovi koje korisnik mora snositi kako bi dobio više od 10 dokumenata utvrđuju se prema tarifi koja se objavljuje na oglasnoj ploči (radi se o odluci objavljenoj na internetskim stranicama).¹¹⁸ Na kraju, Poslovnik pozitivno diskriminira državna tijela, akreditirane novinare te međunarodne organizacije i institucije, u odnosu prema svim

¹¹⁷ V. Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (NN 12/14) donesene u skladu s čl. 19/3. Zakona o pravu na pristup informacijama.

¹¹⁸ https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Odluka_o_tarifama_Ustavnog_suda_Republike_Hrvatske_za_troskove_preslikavanja_dokumentacije_od_25_listopada_2017.pdf Naime, ZPPI ne omogućava tijelima javne vlasti donošenje vlastitih tarifa, već je cjenik određen kriterijima za izračun troškova koje sukladno čl. 19/3. donosi povjerenik za informiranje (v. NN 12/14, 15/14).

ostalim građanima i pravnim osobama jer se na njih ne primjenjuju odredbe o sadržaju pisanog zahtjeva i troškovima, što je suprotno jednakosti korisnika u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Ustavni sud je svojim Poslovníkom uspostavio poseban pravni režim pristupa informacijama suprotno odredbama ZPPI-ja, koje isključuju njegovu primjenu u čl. 1/3. jedino na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima, kojima je dostupnost informacija iz tih postupaka utvrđena propisom. Poseban procesni režim ne predstavlja »drugi na zakonu utemeljeni postupak,« već odstupanje od normi ZPPI-ja, i to u odnosu na jednakost korisnika, sadržaj i način podnošenja zahtjeva te troškove dobivanja informacije.

4. Zaključak

U ovome radu razmatrano je pitanje transparentnosti sudova i osobito objave odluka upravnih sudova u Hrvatskoj. Transparentnost sudova i pravosuđa u cjelini jedan je od ključnih instrumenata za jačanje odgovornosti, povjerenja javnosti i legitimiteta sudske vlasti koja nije ništa manje važna od standarda transparentnosti u izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti. Stoga su i sudovi obveznici zakona kojim se uređuje pravo na pristup informacijama, koje prvenstveno obuhvaća poslove sudske uprave kao i pitanje imenovanja i statusa sudaca, a podredno, u nedostatku posebnog pravnog režima koji bi načelno bio usklađen s načelima ostvarivanja prava na pristup informacijama, i na sudske odluke.

Kako je prikazano, trend u europskim zemljama i u EU-u jest intenzivno objavljivanje sudske prakse, osobito viših sudova, i to putem web servisa ili posebnih portala, koje održava i osigurava ili izvršna vlast (vlada ili ministarstvo pravosuđa) ili vrhovni sudovi. U slučaju web servisa uobičajeno je koncipiranje sadržaja kao jedinstvenog mjesta za pravne informacije, koje osim sudskih odluka različitih razina i vrsta sudova, uključujući i europske, sadržava i zakonodavstvo te značajniju upravnu praksu. Međutim, ono što je još važnije jest da takvi web servisi, a često i posebni portali, omogućuju ponovnu uporabu informacija tako da korisnicima, osobito privatnim pravnim portalima, znanstvenicima i istraživačima, medijima, a naposljetku i samim sudovima, upravnim tijelima, odvjetnicima i bilježnicima, omogućuju pristup odlukama i metapodacima na strojno čitljiv način. Time se omogućuje korištenje sudske prakse za dodanu vrijednost – znanstvena istraživanja, kontrolu od strane javnosti, komercijalizirano

pružanje usluga, ali i ujednačavanje sudske i upravne prakse, i time zaštitu prava građana i ostvarivanje ustavnog poretka.

U Republici Hrvatskoj sudovi predstavljaju obveznike ZPPI-ja kojim se uređuje ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava građana, a posebne odredbe o transparentnosti sudstva, što je i ustavna norma kada se radi o sjednicama i odlukama sudova, sadržavaju i posebni zakoni (npr. Zakon o sudovima i dr.). Iako su utvrđeni određeni propusti, transparentnost sudova se u pogledu informacija iz sudske uprave poboljšava. U pogledu sudskih odluka, Hrvatska ulazi u skupinu država koje su napravile znatan pomak u usklađivanju sa standardima ECLI-a i objavom svoje prakse na europskom Portalu e-justice. Ujedno, pokrenut je i Portal sudske prakse Vrhovnog suda na kojem se nalazi velik broj sudskih odluka, uključivo i odluke upravnih sudova.

Međutim, s obzirom na europske trendove, stalni razvoj tehnologije, kao i zahtjev opće i stručne javnosti za informacijama, iz prikazanog se može istaknuti nekoliko ključnih izazova koje je potrebno riješiti kako bi se sudska praksa, a osobito praksa upravnih sudova koja neposredno utječe na učinkovitost javne uprave, učinila dostupnom što je moguće širem krugu obveznika. Stoga ističemo da je potrebno:

- tehnički uskladiti Portal sudske prakse Vrhovnog suda s načelima i pravilima ponovne uporabe informacija te omogućiti objavu metapodataka i odluka u strojno čitljivim formatima, i ukloniti Captcha kod, i osigurati API;
- povećati broj objavljenih odluka, osobito odluka Visokog upravnog suda i drugih viših sudova, ali i prvostupanjskih upravnih sudova, kako na Portalu sudske prakse tako i na europskim portalima, tamo gdje je to odgovarajuće;
- jačati kapacitete za praćenje i objavu sudske prakse Vrhovnog suda te ostalih sudova posebno jačanjem Centra sudske prakse i uspostavljanjem podružnih centara i na Visokom upravnom sudu, Visokom prekršajnom sudu i Visokom trgovačkom sudu; osigurati edukaciju sudaca i službenika te stručne javnosti za pretraživanja baza te razmotriti donošenje osuvremenjenog i sa Zakonom o sudovima usklađenog Poslovnika Vrhovnog suda i na njemu utemeljenog Pravilnika o unutar-njem redu;
- uvrstiti ovlast za donošenje pravila o anonimizaciji u Zakon o sudovima, uz utvrđenje osnovnih kriterija samim Zakonom, te zatim uskladiti Pravila o anonimizaciji i Upute s važećim pravnim pravilima, osobito u pogledu prava na pristup informacijama i zaštitu osobnih

- podataka, osobito u upravnosudskim predmetima gdje naziv i sjedište tijela javne vlasti ne smiju biti zaštićeni od javnosti;
- dugoročno razmisliti o uspostavi jedinstvenog pravnog portala koji bi, po uzoru na druge europske zemlje i EU, obuhvaćao zakonodavstvo, sudsku praksu te važniju upravnu praksu; ujedno, službeni list Republike Hrvatske potrebno je neodgodivo učiniti dostupnim u strojno čitljivom obliku, omogućavanjem izvoza metapodataka i sadržaja propisa i akata;
 - Vrhovni sud i viši sudovi, osobito Visoki upravni sud, trebali bi i dalje snažiti napore u jačanju vlastite transparentnosti i transparentnosti sudstva u cjelini, a osobito u objavi i promoviranju sudske prakse te usavršavanju onih koji propise primjenjuju; pri tome je nužna aktivna pomoć i osmišljavanje pravosudne politike od strane Ministarstva pravosuđa te uključivanje Ureda za zakonodavstvo, a i Ministarstva uprave kada je riječ o upravnim sudovima odnosno usavršavanju upravnih službenika svih kategorija;
 - učiti od pozitivne prakse drugih država, osobito u Europskoj uniji i Vijeću Europe, ali i međunarodnih inicijativa.¹¹⁹

Potrebno je imati na umu enormne koristi koje pažljivo dizajniran i realiziran sustav objave sudske prakse (i zakonodavstva) ima za ujednačavanje sudske prakse, kvalitetu upravne prakse, kvalitetan rad odvjetništva, jačanje zaštite prava građana, razvoj pravne i osobito upravnopravne znanosti kao i opću informiranost javnosti o provedbi prava. Sve to aktivno doprinosi jačanju povjerenja u sudstvo i institucije uopće.

Literatura

- Article 19 (1999). *The Public's Right To Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. Preuzeto sa stranice: <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/public-right-to-know.pdf>.
- Herrero, A. & Lopez, G. (2010). *Access to Information and Transparency in the Judiciary. A Guide to Good Practices from Latin America*. The World Bank Working Paper. Preuzeto sa stranice: http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531_325/6598384-1268250334206/Transparency_Judiciary.pdf.

¹¹⁹ U okviru Partnerstva za otvorenu vlast kreirana je posebna grupa za otvoreno sudstvo (*Open Judiciary*), v. <https://www.opengovpartnership.org/stories/towards-open-judiciary-achieving-open-justice-through-citizen?country=0&type=0&theme=2914>.

- Koprić, I. (2017). Jedinstveno upravno mjesto (one-stop-shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju. U: Koprić, I., Musa, A., & Giljević, T. (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora* (str. 561–574). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Lupo, G. & Velicogna, M. (2018). Making EU Justice Smart? Looking into the Implementation of New Technologies to Improve the Efficiency of Cross Border Justice Service Delivery. U: Pedro, M. & Bolivar, R. (eds.) *Smart Technologies for Smart Governments. Transparency, Efficiency and Organizational Issues* (str. 95–122). Springer.
- Musa, A. (2016). Od pristupa do ponovne uporabe informacija: nove perspektive u kontekstu europeizacije. U: Britvić Vetma, B., & Boban, M. (ur.) *Pravo na pristup informacijama i zaštita osobnih podataka* (str. 225–260). Split, Hrvatska, Pariz/Francuska: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Université Phanteon Assas, Paris II, Conseil d'État.
- Musa, A. (2016a). Europska regulacija ponovne uporabe informacija. *Sveske za javno pravo*, 7(24), 76–85.
- Musa, A. (2014). Transparentnost: kako i zašto? U: Musa, A. (ur.) *Transparentnost u javnom upravljanju* (str. 7–26), Peti forum za javnu upravu. Zagreb, Hrvatska: Zaklada Friedrich Ebert i Institut za javnu upravu.
- Musa, A., Vrčec, N. & Jurić, M. (2017). Elektronička uprava kao perspektiva razvoja društva i privatnog sektora. U: Koprić, I., Musa, A., & Giljević, T. (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora* (str. 525–569). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Navratil, S., Szabó, D. M. & Vissy, B. (2007). *Publicity in the Administration of Justice and the Disclosure of Court Decisions*. Eötvös Karoly Institute.
- Van Opijnen, M. (2016). Court Decisions on the Internet: Development of a Legal Framework in Europe. *Journal of Law, Information and Science*, 24(2), 26–48.
- Van Opijnen, M., Peruginelli, G., Kefali, E., & Palmirani, M. (2017). *On-line publication of Court Decision in the EU*. Report of the Policy Group of the Project »Building on the European Case Law Identifier«.
- Voermans, W. (2007). Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries. *Utrecht Law Review*, 3(1), 148–159.
- Propisi i službeni dokumenti navedeni su u bilješkama uz tekst.*

Paradoksi agencijskog modela u Hrvatskoj: rupa bez dna ili centar upravne izvrsnosti?

*Ivan Koprić**

UDK

UDK: 352.072.6(497.5)

Trostruki je paradoks agencijskog modela u Hrvatskoj. Ponajprije, oblikovanje državne uprave po standardima modernog agencijskog modela nije uspjelo, nego je šuma hrvatskih javnih agencija stvorena kroz dugotrajni, neregulirani, hektični i kaotični proces koji su najviše hranili utjecaj Europske unije u pretpristupnom razdoblju (2001.–2013.) te stalni domaći političko-predatorski interesi. Drugo, uopće ne postoji sustavna politika osnivanja i oblikovanja javnih agencija ni njihova sustavna pravna regulacija da bi se moglo govoriti o modelu. Model ne postoji, postoji neuredna organizacijsko-institucionalna šuma javnih agencija u kojoj se teško snaći i kroz koju se teško probiti poduzetnicima, građanima, korisnicima, pa i stručnjacima i istraživačima. I na kraju, proces deagencifikacije, o kojem se počelo govoriti nakon formalnog priznanja da je i Hrvatska zahvaćena gospodarskom i financijskom krizom, 2009.–2010., ako je ikad i bio ozbiljno pomišljen, ni u jednom od tri dosadašnja pokušaja nije uspio.

Kao i u mnoge druge zemlje kontinentalne Europe, utjecaj modernizacijskih mjera inspiriranih nekim od dobrih ideja pokreta novog javnog menadžmenta stigao je i u Hrvatsku. Hrvatska je upravna znanost ažurno i kontinuirano pratila i analizirala doktrinarne, institucionalne i organizacijske promjene koje je taj pokret generirao u zemljama predvodnicama te

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te predsjednik Instituta za javnu upravu, e-mail: ivan.kopric@pravo.hr.

načine prilagodbe u zemljama koje su s oprezom prihvaćale dio iz široke palete rješenja novog javnog menadžmenta. U tom su smislu možda najveću ulogu odigrale knjige i radovi Eugena Pusića te Inge Perko-Šeparović, premda su i mnogi drugi naši autori pisali o nužnosti modernizacije u različitim dijelovima javne uprave.

Na međunarodnom znanstvenom skupu *Modernizacija hrvatske javne uprave: povijesne pouke, aktualno stanje i razvojne perspektive* održanom u Zagrebu 25.–26. travnja 2002. založili smo se za neke mjere modernizacije kao što su moderno upravno obrazovanje, upravljanje ljudskim potencijalima, upravljanje zapisima (*records management*), upravno vođenje, informatizacija, elektroničko poslovanje i e-uprava, pristup javnim informacijama, moderni upravni postupci te cjelovita organizacijska modernizacija (Koprić, 2003).

U sklopu organizacijske modernizacije tada sam predložio, pored ostalih mjera, i razdvajanje poslova u vezi s javnim politikama od poslova njihova izvršavanja, osamostaljenje izvršnih agencija uz jači naglasak na rezultate i jasniju pravnu odgovornost njihovih rukovoditelja za rezultate, sistemsku regulaciju nezavisnih regulacijskih komisija, stvaranje javnog tržišta s komercijalizacijom ponajprije u području službi od općeg interesa te razumno privatizaciju pojedinih dijelova javne uprave, što se sve zajedno povezuje s agencijskim modelom javne uprave. Sve je to trebalo biti popraćeno strukturnim mjerama depolitizacije, utemeljenjem sustava kontrole učinkovitosti, standardizacijom upravnog djelovanja, stvaranjem sustava upravljanja kvalitetom, unapređenjem odnosa građana i uprave s jačanjem prava građana, financijskom transparentnošću i drugim mjerama (Koprić, 2003a, str. 449–450). Kasnije sam te mjere detaljno obrazložio i izložio u cjelovitom modernizacijskom paketu. Stvaranje modernog agencijskog modela bilo je dio tog paketa (Koprić, 2004). Njegovo usvajanje moglo je omogućiti stvaranje novog, modernog, agencijskog centra upravne izvrsnosti u Hrvatskoj.

No, oblikovanje cjelovitog agencijskog modela nikad nije došlo u žarište pažnje Vlade, Središnjeg državnog ureda za upravu odnosno Ministarstva uprave ili kojeg drugog tijela državne uprave (primjerice, Ministarstva financija). Čak ni ključni najuži dijelovi toga modela nisu nikad tretirani na ozbiljan način u hrvatskoj upravnoj praksi. To se podjednako odnosi na izvršne agencije, kojih je pretežni broj, kao i na nezavisne regulatore te njima donekle slične ekspertske agencije, koje čine manji dio javnih agencija u Hrvatskoj (Koprić, 2009; Koprić & Musa, 2012; Musa, 2013).

U uvjetima djelovanja snažne pokretačke sile europskog integracijskog procesa i domaćih adaptacijskih odgovora, ali i snažnih aspiracija za širenjem polja političkog plijena, za obje vrste agencija tražila su se palijativna pravna, institucionalna i organizacijska rješenja. Upravna praksa bila je kao snažna bujica koja ruje slučajne ili tek pragmatičnom političkom potrebom zadane institucionalne kanale. Takav odnos posebno iznenađuje kod nezavisnih regulatora, koji su po ciljevima i svojstvima drugačiji od drugih agencija u javnoj upravi. Na uzroke i nužnost njihova drugačijeg tretmana upozoravali smo u više navrata, kao i na potrebu sustavne pravne regulacije, koja bi u najmanju ruku zahvatila sektor nezavisnih regulacijskih agencija, ako već ne i sve javne agencije, i to po uzoru na neke druge europske zemlje (Koprić, 2008; Koprić et al., 2012/2013; Musa, 2013; 2014).

Prije bilo kakvog pokušaja sustavne pravne regulacije Anamarija Musa je mapirala agencijski model u Hrvatskoj, sistematiziravši sve javne agencije i slične organizacije te provedši minucioznu analizu toga dijela hrvatske javne uprave, temeljeći je na najopsežnijem empirijski prikupljenom materijalu, u svojoj disertaciji (Musa, 2009) te u njezinoj kasnijoj replikaciji (Musa, 2014). Taj teorijsko-istraživački pothvat nadmašuje, po obuhvatu, ambiciji i rezultatima, velik dio usporedivih znanstvenih pokušaja u širem, europskom okruženju (usp. Lozina, 2017). Nažalost, do danas taj njezin napor nije našao odraza u pripremi sustavne pravne regulacije.

Jedini pokušaj sustavne pravne regulacije, koji je Ministarstvo uprave u suradnji s nekoliko nas s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu započelo početkom 2017., ostao je nedovršen, budući da je potpredsjednik Vlade i ministar uprave razriješen krajem travnja 2017. čime je i politička volja za pripremu zakona o javnim agencijama nestala. U pripremi toga zakona nastojalo se pripremiti jedinstvena pravila za sve oblike javnih agencija, za čitav dijapazon pitanja, od njihova osnivanja i upravljanja, preko usmjeravanja agencija na učinak i rukovođenja, do izvještavanja i nadzora te ukidanja agencija. Pritom se nastojalo drugačije regulirati pravni položaj i utvrditi pravila o nezavisnim regulatorima i njima sličnim agencijama ekspertsko-odlučujuće naravi. Cilj je bio osnažiti transparentnost i odgovornost agencija, utemeljiti moderno upravljanje uspješnošću, usmjeriti agencije prema mjerljivim rezultatima, zaštititi autonomiju nezavisnih regulatora te utvrditi jasne ovlasti za osnivanje i kriterije za prestanak agencija. Da je taj nacrt zakona bio dovršen, predstavljao bi prvi pokušaj sustavne pravne regulacije agencijskog modela javne uprave u Hrvatskoj.

Uz to, valja napomenuti da je po zamisli paralelno s njim trebalo pripremiti i novi zakon o sustavu državne uprave koji bi težište s tijela državne uprave premjestio na poslove državne uprave i nastojao proširiti listu oblika njihova obavljanja. Ta bi lista obuhvaćala ne samo tijela državne uprave i lokalne jedinice nego i nevladine organizacije, komore, zaklade, fundacije, organizacije privatnog sektora i druge subjekte, sukladno trendovima u Hrvatskoj i u drugim europskim zemljama. Da su ta dva zakona donesena, Hrvatska bi imala modernu sustavnu pravnu regulaciju javne uprave.

Što sve čini agencijski dio hrvatske nacionalne uprave? Kad se primijene teorijski kriteriji usklađeni na europskoj razini u jednom od velikih komparativnih projekata u kojem smo sudjelovali (Verhoest et al. 2012), u hrvatskoj državnoj upravi može se identificirati oko 25 agencija tipa 1 (upravne organizacije bez pravne osobnosti, ali s određenim stupnjem upravljačke samostalnosti). Riječ je o stručnim službama i uredima Vlade, upravnim organizacijama u sastavu ministarstava i središnjih ureda, samim središnjim uredima i tzv. državnim upravnim organizacijama. Ključne su međutim agencije tipa 2 (»prave agencije«), koje imaju pravnu osobnost i odvojene su organizacijski od ministarstava i drugih tijela državne uprave na nacionalnoj razini. U razdoblju 1992.–2010. osnovano je 78 takvih organizacija.

Istraživanje Anamarije Musa pokazalo je da je glavni razlog proliferacije agencija tipa 2 pristupanje Europskoj uniji. Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. osnovano je oko 70% agencija (Musa, 2014, str. 494–496). Više od polovice agencija (56%) osnovano je baš zbog europeizacije hrvatske uprave, tj. 35% je osnovano radi zadovoljavanja formalnih uvjeta pridruživanja, a dodatnih 21% radi prilagodbi i jačanja institucionalnih kapaciteta. Gotovo dvije trećine ispitanika u njezinu istraživanju smatra da Europska unija utječe na organizaciju i funkcioniranje agencija u kojima su zaposleni (Musa, 2014, str. 524).

Proces agencifikacije bio je na vrhuncu 2009. Već prije su zabilježeni ozbiljni problemi nastali osnivanjem brojnih agencija, kako povezanih sa zahtjevima Europske unije tako i onih koje su nastale radi sasvim drugih razloga. Tako je već u razdoblju 2006.–2008. proveden masivni projekt *Funkcionalno preispitivanje i pomoć restrukturiranju tijela državne uprave i njihovih pomoćnih agencija u Hrvatskoj* financiran sredstvima Svjetske banke, čije preporuke nisu nikad realizirane.

Nakon toga bilježe se još dva ozbiljnija pokušaja deagencifikacije te jedan koji je ostao u samom pokušaju. Prvi, u razdoblju 2010.–2012. bio je tek ograničeno uspješan. Proveden je temeljem vladine odluke na temelju Prijedloga reorganizacije agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba

s javnim ovlastima koji je u srpnju 2010. podnijelo Ministarstvo uprave. Dok je 19 agencija prestalo postojati kao samostalne pravne osobe, osnovane su neke nove. Ipak je broj agencija bio smanjen za 12 (Musa & Koprčić, 2011; Musa, 2014).

Nakon što je Vlada u travnju 2015. donijela Odluku o smanjenju broja agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima i osnivanju povjerenstva za provedbu racionalizacije sustava agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima nije došlo do smanjenja broja agencija. Nakon izbora za Hrvatski sabor potkraj 2015. i formiranja nove Vlade, na konferenciji *Reforma javne uprave – perspektive i izazovi* u travnju 2016. bilo je najavljeno da će do kraja listopada 2016. broj agencija biti smanjen za 12 uz uštede od pet milijuna kuna. No, vrlo brzo došlo je do pada Vlade T. Oreškovića i prijevremenih izbora za Hrvatski sabor u rujnu 2016. U 2017. broj javnih agencija na nacionalnoj razini opet se vratio na razinu 2009.

Ministarstvo uprave dva puta je prikupljalo podatke o javnim agencijama i drugim sličnim tijelima i organizacijama, 2012. i 2015. Riječ je o skupini koju bi se moglo poistovjetiti s kategorijom autonomnih tijela, *more autonomous bodies* (usp. Pollitt, 2004; Musa, 2014). Oba prikupljanja provedena su nekom vrstom oficijelne ankete kojom je u prvom krugu bilo obuhvaćeno 176, a u drugom 187 organizacija, jedinica i tijela javne uprave. No, u takva bi tijela trebalo uvrstiti i 25 profesionalnih komora s javnim ovlastima (stanje 2012.; Musa & Džinić, 2012), 795 udruga građana (<http://tjv.pristupinfo.hr/?status=8&sort=1&page=40>) te 887 tvrtki koje su uvrštene u popis tijela s javnim ovlastima (<http://tjv.pristupinfo.hr/?status=7&sort=1&page=45>), pri čemu nije vidljivo je li riječ o tvrtkama u javnom ili privatnom vlasništvu. To pokazuje da usprkos naporima da se sistematizira, mapira i analizira stanje subjekata uključenih u obavljanje poslova javne uprave to još nije učinjeno na pouzdan način.

Sve u svemu, proces deagencifikacije, iniciran kao jedan od strukturnih odgovora na gospodarsku i financijsku krizu krajem 2000-ih, pokazao se kao privremena mjera ograničenog dometa i ograničene uspješnosti. Čim su pokazatelji gospodarskog rasta iz negativnih prešli u pozitivne, broj agencija se vratio na prije dosegnutu razinu. Ostaje vidjeti i druge pokazatelje, poput broja zaposlenih u njima, financijskih pokazatelja, troškova i racionalnosti, ali nažalost analize tih indikatora ne postoje.

Vidljivo je da proces mapiranja stanja agencijskog modela, uključujući i ostale subjekte s javnim ovlastima, koji je koincidirao s procesom deagencifikacije, još nije dovršen. I dalje nedostaju mnogi podaci, a njihovo sustav-

no praćenje ne postoji. Povremeni pokušaji prikupljanja podataka o nekom dijelu organizacija javne uprave ostaju ograničeni u ambicijama, a namjere resornog ministarstva i Vlade nerijetko se razbijaju o podvodne grebene neformalnih utjecaja koji onemogućavaju potrebne strukturne zahvate.

Najosnovnija pravna regulacija javnih agencija i dalje nedostaje. O provedbi mjere 14.5. iz Strategije razvoja javne uprave do 2020. koju je još 2015. usvojio Hrvatski sabor, a čiji je rok realizacije bila prva polovica 2017., više se i ne govori. Gorući problemi javnih agencija kao što su oni njihova financijskog poslovanja, uvođenja i naplate nemalih parafiskalnih nameta, zapošljavanja, politizacije, dobrog upravljanja (Musa, 2013a), utvrđivanja strateških i godišnjih ciljeva, praćenja rezultata, transparentnosti i odgovornosti, koordinacije itd., ne rješavaju se.

Za sređivanje stanja ne postoji politička volja, a iza svega nesumnjivo stoje netransparentni interesi. Nema želje za uprežanjem javnih agencija u efikasno, odgovorno i responsivno obavljanje javnih poslova, usprkos njihovom potencijalu da umjesto crne kutije, opasnosti i rupe bez dna za javni novac postanu centri upravne izvrsnosti.

Cjelovita zamisao modernizacije hrvatske javne uprave s početka 2000-ih nikad nije pretočena u jasnu reformsku javnu politiku, a čak i najozbiljniji dosadašnji dokument koji je Hrvatski sabor usvojio 2015. kao Strategiju razvoja javne uprave do 2020. ne sadržava sve elemente takve modernizacije. Realizacija prijedloga dobrog upravljanja u javnim agencijama koji je izradila Anamarija Musa i dalje je dobra podloga za ostvarenje agencijskog modela javne uprave kao centra upravne izvrsnosti u Hrvatskoj. Na tim se prijedlozima treba temeljiti svaki sljedeći pokušaj modernizacije hrvatske javne uprave.

Literatura

- Koprić, I. (ur.) (2003). *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište.
- Koprić, I. (2003a). Modernizacija hrvatske uprave: pitanja, prijedlozi i perspektive. U: Ivan Koprić (ur.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište.
- Koprić, I. (2004). Mjere za modernizaciju uprave u Hrvatskoj. *Informator br. 5298*, 15. 12. 2004.
- Koprić, I. (2008). Regulatorna tijela kao nov oblik suradnje i sukobljavanja u hrvatskoj državnoj upravi. U: *Država i uprava. Zbornik radova posvećen akademiku Eugenu Pusiću u povodu 90. rođendana*. Zagreb, Hrvatska: HAZU.

- Koprić, I. (2009). Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima. U: *Zbornik radova drugog skopsko-zagrebačkog pravnog kolokvija*. Skopje, Makedonija: Pravni fakultet Justinijan Prvi Sveučilišta Sv. Kiril i Metodij.
- Koprić, I., & A. Musa (2012). Croatia. U: K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, & P. Lègreid (eds.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Koprić, I., P. Kovač, & A. Musa (2012/2013). Agencies in Three South Eastern European Countries: Politics, Expertise and Law. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, V(2): 17–44.
- Lozina, D. (2017). Anamarija Musa: »Agencijski model javne uprave«. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 54(2): 535–543.
- Musa, A. (2009). *Europeizacija i agencijski model javne uprave*. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet.
- Musa, A. (2013). Dobro upravljanje u hrvatskim regulacijskim agencijama: prema pravnom okviru. U: I. Koprić, A. Musa, & V. Đulabić (ur.) *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Musa, A. (2013a). *Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama*. Zagreb, Hrvatska: GONG.
- Musa, A. (2014). *Agencijski model javne uprave*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Musa, A., & I. Koprić (2011). What Kind of Agencification in Croatia: Trends and Future Directions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences, special issue*, 33–53.
- Musa, A., & J. Džinić (2012). Europska regulacija profesija i komore u Hrvatskoj. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Pollitt, C. (2004). Castles Built on Sand? Agencies in Latvia. U: C. Pollitt, & C. Talbot (eds.) *Unbundled Government*. London, UK: Routledge.

Novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017.

*Ivan Koprić**

UDK 352.075.2(497.5)
352/353(497.5)

1. Uvod

Lokalna samouprava oblik je diobe vlasti po teritorijalnom načelu. U Europi je podržana i zaštićena Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, međunarodnopravnim ugovorom koji je 1985. usvojilo Vijeće Europe. Republika Hrvatska ratificirala je taj ugovor u specifičnom, trokoračnom postupku (1992., 1997., 2008.), koji je dovršen 2008. godine potpunom ratifikacijom Povelje. U dosadašnjim fazama razvoja hrvatske lokalne samouprave nastojanja oko primjene standarda Povelje bila su kontinuirana, premda praćena i spornim retrogradnim potezima – nakon napredovanja znali su uslijediti koraci unazad, neuspjesi i razočaranja (Koprić, 2013).

Razvoj lokalne samouprave započinje fazom mehaničkog preuzimanja institucija naslijeđenih iz doba socijalizma u koje se jednostavno »ulio« višestranački sadržaj (1990.-1993.). Uslijedila je faza snažne centralizacije, premještanja velikih grupa javnih poslova, pretežnog dijela lokalnih službenika, kao i javnih prihoda u nadležnost središnje države te etatizacije, stavljanja lokalne samouprave pod kontrolu župana kao oficijelnog predstavnika središnje državne vlasti (1993.-2001.). U razdoblju 2001.-

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, predsjednik Instituta za javnu upravu i predsjednik Znanstvenog vijeća Akademije pravnih znanosti Hrvatske, e-mail: ivan.kopric@pravo.hr

2013. došlo je do decentralizacije, opsežne po ustavnoj zamisli, a skromne i neuspješne po rezultatima (Koprić & Đulabić, 2018; Koprić, Škarica & Manojlović, 2018). Po ulasku u Europsku uniju, od 1. srpnja 2013., slijedi faza funkcioniranja u europskom višerazinskom upravnom prostoru, s ograničenom ali kontinuiranom europeizacijom.

Nakon dugogodišnjih napora oko unaprjeđenja sustava lokalne samouprave, tijekom 2017. pripremljena je još jedna novela temeljnog zakona, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Ta je novela usvojena i stupila je na snagu krajem te godine. U radu se analiziraju glavne novine, ključna sporna pitanja, formalna i sadržajna neustavnost i vjerojatni učinci novele Zakona, sve to u kontekstu nedovršene, oklijevajuće decentralizacije, rastućeg javnog nepovjerenja u lokalnu i županijsku samoupravu te petrificirane teritorijalne organizacije.

2. Ustavno i zakonsko uređenje prava na lokalnu samoupravu

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi bio je donesen 2001. godine nakon velikih promjena ustavne regulacije materije lokalne samouprave u reformi 2000./2001. Naime, Promjene Ustava iz studenoga 2000. (NN 113/00) donijele su niz značajnih promjena.

Najvažnija je promjena uvrštenje prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u čl. 4. Ustava kojim se reformulira načelo diobe vlasti, koje je Ustav sadržavao još otprije. Pritom je lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dodijeljena uloga četvrte vlasti te je utvrđeno da je vlast na središnjoj državnoj razini »ograničena ... Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu«. Time su državna vlast s jedne i lokalne vlasti s druge strane ustavnopravno stavljene u odnos ravnopravnosti, što bi trebalo imati dalekosežne reperkusije u zakonskoj regulaciji te stvarnoj poziciji lokalne i područne (regionalne) samouprave u svakodnevnom funkcioniranju.

Tom je prilikom promijenjen i sam naslov glave VI. Ustava u: Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava, čime je raskinuto s dotadašnjim sustavom »lokalne samouprave i uprave« kako ga je postavio Ustav iz 1990. Uvedene su dvije razine teritorijalne samouprave, lokalna i područna. Trećem obliku samouprave, mjesnoj samoupravi, namijenjena je uloga fakultativnog oblika organiziranja građana u naselju ili dijelu naselja, što je prepušteno daljnjoj regulaciji zakonom. Područna samouprava poistovjećuje se s

regionalnom, koja je ipak stavljena u zagradu, kao neka vrsta upućivanja na naziv srodne institucije u drugim zemljama. Zakonom se mogu ustanoviti i druge jedinice lokalne samouprave, kao što su to prije, u jednom ograničenom razdoblju bili kotarevi (Knin i Glina), ali ta se mogućnost nakon 2000. nije koristila. Omogućeno je da se većim gradovima u Republici Hrvatskoj zakonom mogu dati ovlasti županije. Ostavljena je mogućnost, koja se i prije koristila, da se zakonom Gradu Zagrebu dade status županije.

Takoder, zajamčeni su poslovi koji ulaze u tzv. ustavnu garanciju prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Liste zajamčenih poslova jedinica lokalne samouprave, gradova i općina, te jedinica područne (regionalne) samouprave, županija, određene su nabrojanjem većeg broja relativno široko postavljenih skupina poslova. U određivanje lokalnog samoupravnog djelokruga uvedeni su opća klauzula i načelo supsidijarnosti. Opća klauzula kod lokalne samouprave formulirana je tako da one »obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito ...« pa se navodi niz poslova koji se jamče jedinicama lokalne samouprave. Kod županija ona glasi »da jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito...« pa se navode zajamčeni im poslovi. Takva formulacija znači da samoupravne jedinice mogu same proširivati svoj djelokrug i preko zajamčenih im poslova, što je tipična formulacija opće klauzule (*general clause, general competence*; Himsworth, 2015, str. 47-48) u određivanju lokalnih poslova (više u Koprić, 2014).

Ustavom je istaknuto da se grupe zajamčenih poslova pobliže reguliraju (uređuju) zakonom, a prilikom dodjeljivanja konkretnih zadataka i zaduženja iz tih grupa treba se pridržavati načela supsidijarnosti, jer, po Ustavu: »Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.« Stipuliraju se i načela efikasnosti, sukladno ekonomiji razmjera (*economy of scale*), i ekonomičnosti: »Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.«

Posebno je istaknuto načelo samostalnosti i autonomije lokalnih jedinica, i to s pomoću više odredbi. Tako se, posebno, autonomija veže uz strogo i za središnja tijela ograničavajuće načelo zakonitosti u nadzoru, radi čega Ustav kaže: »U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.« Time se želi zaštititi općenito slabija tijela lokalne samouprave od neovlaštenog i prenamaglašenog nadzora središnjih tijela, koja su obično faktično jača, pa i od raznih zloupotreba nadzornih ovlasti i jače zbiljske pozicije središnje vlasti.

Nadalje, također u pogledu samostalnosti, Ustav jamči: »Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo u okviru zakona, svojim statutima samostalno urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela te ih prilagoditi lokalnim potrebama i mogućnostima.«

Da bi mogle obavljati svoje poslove, lokalne jedinice moraju imati adekvatna sredstva. Zato im Ustav jamči pravo »... na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga«, s tim da ti prihodi »... moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.« Naglašava se i dužnost pomaganja središnje države financijski slabijim jedinicama, tj. »Država je dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom.«

Ustav je tom prilikom definirao i kako se ostvaruje pravo na lokalnu odnosno područnu (regionalnu) samoupravu, ističući da se: »Pravo na samoupravu ostvaruje ... preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava.« Ustav ne spominje druga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali naglašava važnost participacije samih građana u upravljanju na lokalnoj razini. Po Ustavu: »Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom.«

Tim je promjenama Ustav unio u hrvatski ustavnopravni poredak više ključnih načela i odredbi koje na moderan način i u skladu s najboljim europskim standardima reguliraju položaj lokalne samouprave. To je učinjeno osam godina prije formalne ratifikacije preostalih odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi, tj. onih koje nisu prihvaćene u ratifikaciji 1997. godine – preostale su odredbe naime ratificirane tek u svibnju 2008. godine (NN-MU 4/08), čime je proces ratifikacije i formalno dovršen.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. godine bio je ključni zakonski instrument za provedbu nove ustavne koncepcije, ali mu se od samog početka opravdano zamjera da je učinio više koraka unatrag, odnosno da u provedbi te koncepcije nije bio dokraja jasan, dosljedan, a ni uspješan. Uz to, valja zapaziti da je sustav lokalne samouprave reguliran s više zakona, fragmentirano, tako da se uz ovaj osnovni zakon za potpunu i dokraja utemeljenu ocjenu različitih elemenata i instituta sustava lokalne samouprave treba analizirati mnoštvo drugih zakona.

Među njima treba posebno istaknuti Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06, 125/06 – ispravak, 16/07 – ispravak, 95/08 – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10 –

ispravak, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15), Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17), Zakon o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17), Zakon o lokalnim izborima (NN 144/12, 121/16), Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, 73/17), Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (86/08, 61/11, 4/18), Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 28/10), Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 36/15), Zakon o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08).

Tu su još i mnogi drugi zakoni. Posebno je fragmentirana pravna regulacija samoupravnog djelokruga, pri čemu su neke javne usluge predviđene za obavljanje u okviru upravnih odjela i službi, a druge u okviru različitih pravnih oblika, od ustanova i trgovačkih društava pa nadalje. Mnoge od djelatnosti koje načelno spadaju u samoupravni djelokrug regulirane su, kasnije, tijekom hrvatskog pridruživanja Europskoj uniji, na poseban način zbog utjecaja koncepcije Unije o službama od općeg ekonomskog interesa te obveza preuzetih iz pravne stečevine Europske unije.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. godine bio je mijenjan desetak puta (NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, 137/15 – ispravak, 123/17), pri čemu je čak vjerodostojnim tumačenjem iz 2001. zapravo prikrivena izmjena izvornog teksta Zakona (Koprić, 2001). Neke prethodne novele također su privukle stručnu i javnu pažnju, no nedavna izmjena, usvojena u Hrvatskom saboru u prosincu 2017., koja je dobila i svoj posebni medijski naziv – Lex šerif, privukla je posebno veliku pozornost.

S pravom, budući da je riječ o primjeru lošeg zakona, čija koncepcijska ideja odudara od temeljne ideje i namjene lokalne samouprave, a umjesto jačanja demokracije podupire autoritarni model vladavine. U vremenima kad demokratski deficit posvuda u svijetu, a naročito u Europi, ugrožava institucije predstavničke, liberalne demokracije takav zakonski projekt valja analizirati s posebnom pažnjom. Dugoročno on će zasigurno smanjiti povjerenje građana u institucije lokalne demokracije te kontaminirati samu ideju decentralizacije, odnosno jačanja lokalne samouprave kao institucije za ostvarenje vertikalne diobe vlasti.

3. O razlozima za novelu Zakona iz 2017. godine

3.1. Nestabilnost lokalne vlasti

Ideja o pripremi ove izmjene Zakona prvi se put čula od novoimenovanog ministra uprave koji je preuzeo funkciju 13. lipnja 2017., nakon rekonstrukcije Vlade i lokalnih izbora održanih 21. svibnja 2017. Od početnog spominjanja ideje u javnosti do stupanja na snagu izmjene Zakona prošlo je manje od šest mjeseci usprkos tome što je riječ o mijenjanju organskog zakona (čl. 83/2. Ustava) za čije je izglasavanje potrebna apsolutna većina saborskih zastupnika, tj. većina od njihovog ukupnog broja (76). Hrvatski sabor je na kraju procedure u petak 8. prosinca 2017. godine sa 78 glasova »za« donio tzv. Lex šerif, zapravo Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i (područnoj) regionalnoj samoupravi. Riječ je o neuobičajeno ubrzanom postupku donošenja zakona, koji je donekle usporediv samo s hitnom procedurom i procedurom donošenja zakona za usklađivanje hrvatskog pravnog sustava sa zajedničkom pravnom stečevinom Europske unije, premda ni po sadržaju ni po formalnim osobinama ne spada u te dvije kategorije zakona. Tijek pripreme i donošenja izmjene Zakona prikazan je u tablici 1.

Tablica 1. Priprema i stupanje na snagu novele Zakona iz 2017.

Datum	Postupak
12. 7. 2017.	Formirana je radna skupina u Ministarstvu uprave (izmjene te odluke provedene su 17.7.2017. i 27.7.2017.), sastavljena od četiri člana iz Ministarstva uprave, jednog iz Ministarstva financija, tri izvršna čelnika (župan, gradonačelnik, općinski načelnik, predsjednici udruga tih jedinica) te jedan predstavnik akademske zajednice, prof. dr. sc. Duško Lozina s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu.
30. 8. 2017.	Počelo je savjetovanje sa zainteresiranom javnošću temeljem Obrascu prethodne procjene učinaka zakona, u kojoj je konstatirano da donošenje te izmjene Zakona nije dio programa rada Vlade Republike Hrvatske, drugog akta planiranja ili reformske mjere, niti je nacrt prijedloga zakona vezan za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije, a ciljevi i argumenti zakonske intervencije određeni su vrlo sumarno.
19. 9. 2017.	Nacrt prijedloga izmjena Zakona pušten je u tzv. javnu raspravu (savjetovanje sa zainteresiranom javnošću) s rokom od 15 dana, a ne 30 kako se u pravilu traži.

26. 10. 2017.	Vlada usvaja prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona te ga upućuje u proceduru donošenja u Hrvatski sabor.
17. 11. 2017.	Hrvatski sabor usvaja prijedlog Zakona u prvom čitanju (78 glasova »za«).
8. 12. 2017.	Donesena je novela Zakona, po provedenom drugom čitanju (78 glasova »za«).
12. 12. 2017.	Zakon je objavljen u Narodnim novinama.
13. 12. 2017.	Zakon je stupio na snagu, točno 6 mjeseci nakon što je ministar Kuščević preuzeo dužnost ministra, bez roka za pripremu provedbe (<i>vacatio legis</i>).

Izvor: Autor.

Postupak pripreme i donošenja te sadržaj Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. bitno odudaraju od standarda »dobrog zakonodavstva«. Javna rasprava bila je skraćena, procjena učinaka zakona provedena je krajnje površno, potpuno formalistički, bez ikakvog pravog argumenta. Primjedbe stručne javnosti nisu uvažene, a ministar je čak javno tvrdio da nije stigla ni jedna »suvisla« primjedba. Stvorena je opća manipulativna situacija, uz opiranje iznesenim činjenicama i argumentima onih koji su se zalagali za drugačija rješenja ili za odustajanje od ovakvog zakonskog projekta, što odudara od dobre prakse oblikovanja javnih politika i propisa temeljem dokaza (*evidence-based policy-making and legislative practice*). Posebno valja naglasiti da po odredbi čl. 90/3. Ustava *vacatio legis* smije izostati samo »zbog osobito opravdanih razloga«, a takvih razloga ne samo da nema nego ih se nije ni pokušalo, barem na formalističan način, navesti.

Zakon je trebao biti donesen apsolutnom većinom glasova saborskih zastupnika, a kako je njih ukupno 151, za izglasavanje je bilo dovoljno 76 glasova. Po Ustavu naime zakoni kojima se razrađuju ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave spadaju u organske zakone koji se donose većinom glasova svih zastupnika. Razloge protiv donošenja ove izmjene Zakona iznosili su određeni politički akteri, stručnjaci i građani koji su sudjelovali u postupcima savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Javni i medijski ti su argumenti bili dobro prihvaćeni. Gradska skupština Grada Zagreba čak je usvojila zaključak o protivljenju donošenju izmjena Zakona o lokalnoj samoupravi, i to 30. listopada 2017. Za usvajanje prijedloga tog zaključka glasalo je 25 zastupnika, protiv je bilo devet, a suzdržano deset zastupnika Gradske skupštine. Zato je postojala mogućnost da takav zakon ipak na kraju ne bude izglasan.

No, kako je prijedlog Zakona još u prvom čitanju dobio podršku 78 zastupnika, šanse za neizglasavanje poslije drugog čitanja bile su jako male.

Neizglasavanjem Zakona pokrenula bi se kriza većine u Hrvatskom saboru, uz moguću krizu Vlade i prijevremene parlamentarne izbore. Na kraju, Zakon je usvojen većinom od 78 glasova zastupnika, uz dva suzdržana glasa i 32 glasa protiv. Iz ovog se podatka vidi da je u postupku izglasavanja sudjelovalo svega 112 zastupnika, što znači da je u oporbenim redovima bilo mnogo »tihih« pristaša izmjene Zakona kako ga je predložila Vlada Republike Hrvatske koji jednostavno nisu pristupili glasanju.

Valja napomenuti, kao što je u Obrascu prethodne procjene učinaka zakona priznao i sam predlagatelj Zakona, da donošenje te izmjene Zakona nije bilo dio programa rada Vlade Republike Hrvatske, drugog akta planiranja ili reformske mjere, niti je nacrt prijedloga zakona vezan za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije (Obrazac, 2017, str. 1). Donošenje ovakve novele Zakona o lokalnoj samoupravi nije predviđeno ni Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/15). Strategija ni na koji način ne spominje »probleme« koji su se kao »argumenti« koristili kod pripreme i donošenja ove novele. Donošenje nije bilo predviđeno ni Godišnjim planom normativnih aktivnosti za 2017. godinu koji je donijela ista Vlada, Vlada čiji je predsjednik Andrej Plenković, a Plan je ujedno i dio odgovora na hrvatske obveze iz tzv. europskog semestra.

Odlučan je po svemu sudeći bio raskid koalicije Hrvatske demokratske zajednice kao glavne političke stranke u Vladi s Mostom te rekonstrukcija Vlade s novim ministrima iz Hrvatske narodne stranke. Raskid koalicije s Mostom prijetio je nestabilnošću, pa i padom Vlade neposredno prije lokalnih izbora, odnosno krajem travnja 2017. Nakon rekonstrukcije Vlade očito se željelo učvrstiti novostvorenu političku koaliciju i na županijskoj i lokalnoj razini te se u žarištu argumentacije za izmjene Zakona pojavila tvrdnja o »nestabilnosti lokalne vlasti«.

Važno je znati da je i prethodna Vlada, koju je kao predsjednik vodio Tihomir Orešković, 2016. pokušala promijeniti Zakon o lokalnoj samoupravi, ali neke njegove druge institute, odnosno na potpuno drugačiji način i s drugačijim ciljevima. Pokušalo se ublažiti uvjete za valjanost odluke donesene na lokalnom referendumu, smanjiti broj lokalnih vijećnika, ograničiti broj mandata lokalnih izvršnih dužnosnika na dva, ukinuti zamjenike načelnika u malim jedinicama lokalne samouprave te ograničiti broj zamjenika načelnika na samo jednoga u većim jedinicama, uvesti obvezno osnivanje zajedničkih upravnih odjela i ukidanje neracionalne lokalne »administracije« u jedinicama do 3.000 stanovnika, uvesti volontersko obavljanje izvršnih funkcija u jedinicama do 3.000 te zamjenika u jedinicama do 35.000 stanovnika, itd. Takva je predložena promjena Zakona, koji je

također bio upućen u savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, doživjela velik otpor i kritike iz same lokalne samouprave, odnosno, zapravo, iz politike. No, kako je došlo do prijevremenih izbora za Hrvatski sabor, procedura donošenja takve izmjene Zakona nije mogla biti dovršena, a nova je Vlada u području lokalne samouprave zauzela nešto drugačija stajališta. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine koju je Hrvatski sabor donio u lipnju 2015. postavila je niz ciljeva reforme upravnog sustava. Strategija se pripremala razmjerno dugo, uz sudjelovanje širokog kruga zainteresiranih aktera, struke, akademske zajednice, političara i civilnog društva, pa i građana koji su se uključili u postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Kao jedan od ciljeva postavila je i onaj pod brojem 17: racionalizirani sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Za realizaciju toga cilja predviđene su samo dvije mjere, i to: 1. definirati model funkcionalne i fiskalne decentralizacije, i 2. utvrditi optimalni teritorijalni ustroj Republike Hrvatske. Nema nikakvog govora o »stabilnosti« ili nestabilnosti lokalnih vlasti, potrebi da se mijenjaju odnosi vijeća i načelnika, ili što god slično. Nevjerojatno je da su svi uključeni u donošenje te Strategije, pa i tada oporbene, a sada političke stranke saborske većine, bili slijepi na problem koji se tijekom donošenja novele Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. prikazivao kao jedna od temeljnih »ugroza« političkog i društvenog života u zemlji.

Opisane intencije i sadržaj nacрта novele Zakona iz 2016. (koja nije done-sena), sadržaj Strategije razvoja javne uprave do 2020. te niz upozorenja Svjetske banke i Europske unije, u sklopu tzv. europskog semestra, o teritorijalnoj fragmentiranosti, neefikasnosti, skupoći, neracionalnoj organizaciji lokalne samouprave te nejednakosti u pružanju javnih usluga na lokalnoj razini indiciraju da postoje sasvim drugačija viđenja problema u sustavu lokalne i regionalne samouprave nego što su ona iznesena prilikom elaboracije razloga donošenja novele iz 2017. godine.

Tako se u dokumentu Svjetske banke iz 2016. godine ističe da je »stupanj decentralizacije ostao nizak«, »trenutačna fragmentacija jedinica lokalne samouprave otežava efektivno služenje građanima«, postoji »nejednakost u pružanju usluga jer male općine i gradovi sa slabim fiskalnim kapacitetom ne mogu stanovništvu pružiti istu razinu i kvalitetu javnih usluga kao veći gradovi«, »veći gradovi osiguravaju najdecentraliziranije javne usluge« (WB, 2016, str. 58-59). U vezi s pristupom fondovima Europske unije naglašava se da »bi jače lokalne jedinice imale bolji pristup fondovima EU« (WB, 2016, str. 61), itd.

Ni nacionalna Strategija razvoja javne uprave do 2020. ni bilo koji drugi domaći ili međunarodni dokument ne spominje problem »nestabilnosti lokalne vlasti« u Hrvatskoj. Problem nije podrprt ni dokazima iz dosadašnje prakse već je jednostavno izmišljen da bi poslužio u perzistentnom i perpetuirajućem političkom narativu kojem je bila svrha provesti ideju koja ide na ruku lokalnim izvršnim čelnicima, bez obzira na političku pripadnost i profil. Vjerojatno se računalo na to da otpor struke i građana neće biti dovoljan da bi se spriječilo lokalne izvršne čelnike u njihovoj zajedničkoj cehovskoj podršci toj izmjeni Zakona. Ne treba zaboraviti da razmjerno velik broj zastupnika Hrvatskog sabora ujedno obnaša i dužnost lokalnog načelnika (kumulacija mandata).

Ukupni broj raspuštanja lokalnih vlasti u razdoblju od 1993. do 2017. je 181 (prosječno 7,5 godišnje), od čega je bilo 48 raspuštanja (prosječno 6 godišnje) u razdoblju 1993.-2001., zatim 63 (prosječno 7,9 godišnje) u razdoblju 2001.-2009. te 72 u razdoblju 2009.-2017. (prosječno 9 godišnje). Sva raspuštanja nisu bila iz jednog te istog razloga, jer bilo je više propisanih razloga za raspuštanje (usprkos promjenama u zakonskoj listi razloga bilo ih je uvijek više od pet), od kojih se neki nisu koristili nikad (primjerice, nedonošenje prostornog plana; Crnković, 2013, str. 239), a neki su se koristili rjeđe ili češće (Koprić & Škarica, 2017, str. 163; Koprić et al., 2018). Pritom se pod raspuštanjem lokalnih vlasti misli naravno na raspuštanje lokalnog predstavničkog tijela, slijedom ustavne i međunarodnopravne terminologije.

Očito je iz podataka da je prosječni godišnji broj raspuštanja na ukupni broj od 576 jedinica iznimno mali i iznosi, u razdoblju 2009.-2017. prosječno 1,51 % godišnje. Činjenica je da je u mandatu 2013.-2017. broj raspuštanja narastao na 52 odnosno 13 godišnje, ali to je još uvijek svega 2,26 % od ukupnog broja jedinica. Isticati takvo stanje kao alarmantno jest – statistički i realno neutemeljeno. Sve dok broj raspuštenih lokalnih tijela ne prelazi 5 % godišnje ne može se govoriti ni o kakvoj posebnoj nestabilnosti lokalnih vlasti.

Pritom ne treba zaboraviti da je povećani broj raspuštanja u svakom novom razdoblju od osam godina u skladu s očekivanjima da će veći stupanj demokratizacije zemlje dovesti i do većeg broja političkih sukoba koji iz oblika latentnih društvenih interesnih opreka prelaze u manifestne institucionalno-političke konflikte, od kojih neki uzrokuju takve krize lokalnih vlasti u jedinicama lokalne samouprave koje se najlakše i najbrže razrješavaju novim, prijevremenim lokalnim izborima. Prijevremeni izbori su krajnji institucionalno-politički alat za razrješenje interesno-političkih

sukoba u lokalnim zajednicama koji se ne mogu riješiti drugim, blažim sredstvima.

Od lipnja 2017. resorni ministar počeo je govoriti da u 150 jedinica prijevremeni izbori jer netom izabrani izvršni čelnici nemaju većinu članova u predstavničkom tijelu iz svoje političke stranke, grupacije ili platforme koja bi ih podržavala, sugerirajući da će se bez izmjene Zakona prijevremeni izbori *doista* dogoditi u svih tih 150 jedinica. No, fragmentirana predstavnička tijela u kojima ni jedna politička stranka, grupacija ili platforma nema čvrstu većinu postojala su i u svim prethodnim mandati-ma. I tada su predstavnička tijela bivala raspuštena zbog nedonošenja proračuna – riječ je naime o jednom od razloga raspuštanja koji nije uveden tek od uvođenja direktnog biranja izvršnih čelnika 2009., nego je postojao u sustavu hrvatske lokalne samouprave od 1993. godine.

Usprkos tome, broj raspuštenih predstavničkih tijela uvijek je bio jako mali, s tim da su pored tog razloga postojali, a i sada postoje, i drugi razlozi za raspuštanje tih tijela. Drugim riječima, ne može se sve slučajeve raspuštanja lokalnih predstavničkih tijela pripisati nedonošenju proračuna. Sve to upućuje na zaključak da su lokalna predstavnička tijela, i vijećnici kao njihovi članovi, uvijek pokazivali puno više koncilijantnosti i sposobnosti suradnje nego što se to ponekad tvrdi. Tako je uostalom i u drugim zemljama, i bez obzira na to je li u njima propisana obveza ili mogućnost raspuštanja predstavničkih tijela zbog nedonošenja proračuna.

Prema podacima prikupljenima na uzorku od 45 jedinica koji čine županije i najveći hrvatski gradovi, homogenost biračkog tijela je u izborima 2017. bila čak nešto izraženija nego u izborima 2013. (Koprić & Škarica, 2017, str. 164). To znači da je u prethodnom mandatu bilo više lokalnih predstavničkih tijela koja nisu imala čvrstu većinu jedne političke stranke, grupacije ili platforme, pa ipak nije bilo enormne nestabilnosti lokalnih vlasti.

Zato nije bilo realno očekivati da bi se, pri nepromijenjenoj pravnoj regulaciji prema kojoj se u slučaju nedonošenja proračuna raspušta predstavničko tijelo i razriješava izvršni čelnik, upravo prilikom donošenja lokalnih proračuna za 2018. dogodila značajno veća nestabilnost. Ta se dosad nikad nije dogodila, pa nije bilo razloga vjerovati da bi se dogodila sada, u uvjetima kad veći broj predstavničkih tijela nego u prethodnom mandatu ima čvrstu političku većinu.

Drugim riječima, tvrdnja o prijetnji prijevremenih izbora u 150 jedinica bila je u suprotnosti s podacima, stvarnim stanjem, dosadašnjim trendovima, pa i normalnim interesima izabranih vijećnika u lokalnim predstav-

ničkim tijelima. Oni su se i prije, svih prethodnih 25 godina, pokazali odgovorni pri donošenju proračuna te nisu nastojali provociranjem prijevremenih izbora dovesti u pitanje svoj vlastiti mandat. Zašto bi to učinili sada, na početku netom osvojenog mandata?

Institut istodobnog raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela i razrješenja načelnika uveden je tek od 2013. zato što je u prijašnjem mandatu (2009.-2013.) bilo slučajeva očigledne zloupotrebe mogućnosti načelnika da u zadnji čas, pred samo izglasavanje amandmana na njegov prijedlog proračuna, povuče prijedlog i tako onemogućiti vijeće da donese proračun. Time je načelnik »pogurnuo« vijeće u raspuštanje i prijevremene izbore za vijeće, dok bi on ostajao na dužnosti (Milošević, 2013, str. 9-11).

Kroz nekoliko mjeseci načelnik je obično uspio promijeniti raspoloženje javnosti odnosno mobilizirati svoje birače da izađu na prijevremene izbore i na taj način uspio dobiti vijeće koje će prihvatiti njegov prijedlog proračuna i pružati mu političku potporu u ostatku mandata. Pritom su načelnicima stajale na raspolaganju mogućnosti poput dodjele sredstava za civilne organizacije, naročito sportske, kulturno-umjetničke i druge, dodjele poticaja u raznim sektorima, dodjele socijalnih pomoći u raznim formama, korištenja lokalnim medijima, malim infrastrukturnim radovima, pomoći mjesnim odborima, i slične (usp. Hoffmann et al., 2017).

Razlog uvođenja instituta istodobnog raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela i razrješenja izvršnog čelnika (načelnika odnosno župana) novelom Zakona iz 2012. godine bilo je adekvatno vrednovanje njihove faktične pozicije u pripremi i donošenju proračuna. Bez prijedloga proračuna koji treba podnijeti izvršni čelnik proračun se ne može donijeti, jer je on jedini i isključivi predlagatelj proračuna, a bez većine svih članova predstavničkog tijela nema odluke o proračunu.

Balans, pa i premoć predstavničkog tijela izraz je drevnog i stabilnog načela uspostavljenog još od 1215. godine kad je John Lackland pristao na uvjete predstavnika velikaša i potpisao dokument koje je dobio krucijalno značenje u razvoju predstavničke, liberalne demokracije. Bila je to *Magna carta libertatum*, opće poznati dokument iz povijesti parlamentarizma, kojim su engleski staleži ograničili samovolju kralja, napose u nametanju novih poreza koji čine većinu prihoda svakoga proračuna. Kasnije se u predstavničkoj demokraciji uspostavlja načelo da je za zakonito prikupljanje i trošenje državnih odnosno javnih prihoda nužno da ih u formi proračuna odobri predstavničko tijelo, premda ih predlaže izvršna vlast koja nadzire i vodi čitav sustav upravnih organizacija i ima uvid u sve javne rashode na razini o kojoj je riječ (državnoj, regionalnoj, lokalnoj).

Također, upravo se u proračunu vidi smjer lokalnih (urbanih, ruralnih, regionalnih) politika koje bitno određuju smjer razvoja lokalnih i regionalnih zajednica i kroz koje se vide interesne preferencije građana, tj. jasno se vide interesi kojih se skupina građana te lokalne zajednice preferiraju pred čijima, tko dobiva koliko, pod kojim uvjetima i kako, odnosno koji je to legitimno utvrđeni javni interes te zajednice. Pritom članstvo predstavničkog tijela koje je po naravi stvari heterogeno i sastoji se od predstavnika različitih političkih stranaka i »nezavisnih« aktera utvrđuje interesni kompromis koji je takve naravi da ga može poduprijeti većina koja glasa za proračun.

Naspram toga izvršni čelnik je predstavnik jedne sasvim određene grupacije u lokalnoj zajednici, tj. političke stranke ili skupine građana, kao i svih onih koji u toj konstelaciji vide ostvarenje svojih interesa povezanih s lokalnom političkom scenom. Pritom valja znati da je udio kandidata političkih stranaka koji dobivaju izbore za pozicije izvršnih čelnika vrlo visok i iznosi oko ili čak preko 90 %. U Hrvatskoj postoji situacija da se određeni broj nezavisnih kandidata pridružio jednoj specifičnoj nacionalnoj platformi u čijoj jezgri stoji politička stranka pod nazivom Most. Upravo je sudjelovanje članova Mosta na lokalnim izborima 2017. dovelo do povećanja udjela kandidata grupa građana, među kojima su bili i oni koji su ujedno dio platforme (ali ne i stranke) Most, na 15,8 % (91 čelnik od ukupno 576 izabраниh kandidiran je od grupa birača; Glosa, 2017). Smatrati da su svi ti kandidati u trenutku izbora na izvršnu poziciju zaboravili svoju političku stranku odnosno platformu koja ih je kandidirala bilo bi više nego naivno.

3.2. Čvrstoća legitimiteta lokalnih predstavničkih i izvršnih tijela

Valja tome pridodati još i moment političkog legitimiteta. U sustavu u kojem građani biraju i predstavnička tijela i izvršne čelnike oba ta tijela imaju jednak legitimitet, uz određene nijanse. Načelnik u mnogim takvim sustavima ima legitimitet kao pojedinac, jer se i natječe kao pojedinac. No, u Hrvatskoj se u značajnom dijelu jedinica, napose onima najvažnijima, izvršni čelnik bira na listi s još dva kandidata za njegova zamjenika. Kako zamjenik izvršnog čelnika i sam ima određene ovlasti, koje se pod određenim uvjetima i u određenim slučajevima propisanim Zakonom izjednačavaju s ovlastima načelnika (riječ je o zamjeniku koji obnaša dužnost izvršnog čelnika), ispada da načelnik dijeli legitimitet s još dva izvršna

funkcionara u svojoj jedinici. U onim jedinicama u kojima je predviđen samo jedan zamjenik načelnika i legitimitet se dijeli na njih dva.

Tome valja pridodati i faktičnu situaciju kad se formira koalicijska lista na kojoj je kandidat za izvršnog čelnika iz jedne, dok su kandidati za zamjenika izvršnog čelnika iz druge ili još dvije političke stranke odnosno grupacije ili platforme. To znači da se u konačnom izbornom rezultatu za izvršnog čelnika odražava podrška ne samo jednoj osobi, nego podrška dvama ili trima različitim kandidatima, koja se na neki način zbraja u konačni kumulativni rezultat za njih sva tri.

I na kraju, legitimitet izvršnih čelnika izabраниh u drugom krugu određuju dvije okolnosti. Prvo, prosječna izlaznost birača u drugom krugu, koji se održava samo za izbor izvršnih čelnika, u jedinicama u kojima nitko od kandidata ne dobije većinu glasova svih birača u prvom krugu, značajno je manja od prosječne izlaznosti u prvom krugu. Dok je izlaznost u prvom krugu u izborima 2009., 2013. i 2017. bila oko 47 %, u drugom krugu izlazilo je oko 39 % birača. To ne čudi s obzirom na to da neki birači ostanu bez kandidata za kojeg su glasali u prvom krugu, jer se u drugom natječu samo dva najuspješnija kandidata iz prvog kruga, pa u drugom ne vide razlog za sudjelovanje. Ipak, time se legitimitet onih koji budu izabrani kao izvršni čelnici i njegovi zamjenici značajno smanjuje. Svi ostali, koji su glasali za druge kandidate za načelnike ili nisu izašli na izbore, nemaju »svojeg« izvršnog čelnika, tj. onaj koji je na kraju legalno izabran ne reprezentira ih u interesno-političkom smislu, niti ima od njih dobiven legitimitet.

Kod vijeća nema takvih okolnosti, jer se svi vijećnici izaberu u prvom krugu. Iznimke su moguće, ali vrlo rijetke i uglavnom se tiču situacija kad se na pojedinim biračkim mjestima trebaju ponoviti izbori zbog neke pogreške u izbornom postupku. Naravno, kao i kod kandidata za izvršne čelnike, većina vijećnika izabrana je da stranačkih lista i članovi su političkih stranaka, što im se ponekad navodi kao zamjerka. No, manipulativno je u političkoj praksi kandidate za izvršne čelnike i kandidate na listama za predstavnička tijela pokušati diskreditirati za razliku od onih koje podržavaju grupe birača. Političke stranke su temeljni akteri svakog demokratskog sustava, a tzv. nezavisni akteri imaju ne samo nesumnjivo dobre nego i neke loše strane (Reiser & Holtmann, 2008).

Svaki vijećnik ima alikvotni dio legitimiteta čitavog vijeća, ali je taj dobiven u prvom i jedinom krugu, a osim toga svaki vijećnik ili skupina njih koji dijele određene političke koncepte i ideje kao zajedničke predstavljaju interese određenog sloja, skupine ili dijela biračkog tijela. Može se zaklju-

čiti da je mandat svakog člana predstavničkog tijela vrijedan, a legitimitet predstavničkog tijela kao cjeline čak i ponešto jači od legitimiteta načelnika i njegovih zamjenika.

S obzirom na te okolnosti, jasno je da narušavanje ravnoteže pri donošenju proračuna, u korist izvršnog čelnika, znači narušavanje klasičnih načela liberalne demokracije. U tom smislu je uvođenje ravnoteže između lokalnog predstavničkog tijela i izvršnog čelnika prilikom donošenja proračuna lokalne jedinice izmjenama Zakona iz 2012. bilo vraćanje izvornoj demokratskoj koncepciji lokalne samouprave, dok je uvođenje neravnoteže u korist izvršnog čelnika odstupanje od te koncepcije.

3.3. Pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje se preko lokalnih predstavničkih tijela

Postoji još jedan važan ustavnopravni argument u korist predstavničkog tijela, osim notorne činjenice da je moderna demokracija predstavnička, a ne načelnička, pa nije moguće zamisliti demokraciju koja se oslanja na monokratsku funkciju izvršnog čelnika, ma kako taj bio demokratski izabran. Uvođenje neposredno biranih izvršnih **čelnika** ima smisla samo ako u lokalnim jedinicama postoje i predstavnička tijela te izvršne čelnike ograničavaju i nadziru, a ujedno donose najvažnije lokalne propise i akte, od statuta, proračuna, drugih najvažnijih financijsko-imovinskih odluka, općih akata, organizacijskih odluka, itd. Drugim riječima, uloga izvršnih funkcionara upravo je takva kako opisuje njihova definicija – izvršna spram predstavničkih tijela, a ne naredbodavna. Kao i svi drugi izvršni funkcionari, ni oni nisu mesije, nego tek privremena produljena ruka lokalne zajednice.

Ključnu ulogu lokalnih predstavničkih tijela u sustavu lokalne samouprave utvrđuju dva najvažnija pravna dokumenta, Ustav Republike Hrvatske i Europska povelja o lokalnoj samoupravi koju je Hrvatska, kako je već naglašeno, u cijelosti ratificirala. Ustav u čl. 133. jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu građanima. Oni to pravo ostvaruju preko lokalnih predstavničkih tijela, vijeća i skupština, koja čine članovi izabrani na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava. Sličnu garanciju prava na lokalnu samoupravu sadržava i Europska povelja o lokalnoj samoupravi (čl. 3.) koja je međunarodni ugovor Vijeća Europe koji je Hrvatska ratificirala te kao takva ima nadzakonsku pravnu snagu. Povelja doduše spominje da vijeća i skupštine

moгу imati svoja izvršna tijela, koja su vijećima i skupštinama – odgovorna. Hrvatski Ustav uopće ne spominje izvršna tijela.

Dovođenje predstavničkih tijela u pravno i faktično podređeni položaj u usporedbi s izvršnim čelnicima suprotno je hrvatskom ustavnopravnom i međunarodnopravnom uređenju. Navedene odredbe Ustava i Povelje ne ostavljaju nikakve dileme ni mogućnosti da se interpretacijom dođe do kakvog drugačijeg, blažeg stajališta. Odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. godine u dijelu koji se tiče raspuštanja predstavničkog tijela ako ne donese proračun do kraja kalendarske godine upravo su takve naravi, jer uspostavljaju neravnotežu u korist izvršnog čelnika, a na štetu lokalnog predstavničkog tijela.

Iz toga se nadalje vidi da je »stabilnost lokalnih vlasti« – ako ju je uopće bilo potrebno uzeti u razmatranje – trebala biti protumačena kao stabilnost lokalnih predstavničkih tijela, a ne stabilnost lokalnih izvršnih dužnosnika, da bi se moglo zaključiti da je interpretacija korektna. No, pretjerana stabilnost vlasti, pa i lokalnih, nije cilj demokratskih političkih sustava. Kao ni ekstremna nestabilnost, ni ekstremna stabilnost nije cilj. Ekstremna stabilnost vlasti karakteristika je nedemokratskih sustava. Cilj demokratskih političkih sustava je da tijela koja su izabrali građani provode volju građana. Ako izabrana tijela ne provode volju građana, valja osigurati ustavne, zakonske i institucionalne mehanizme za njihovu odgovornost, pa i smjenu. Također, valja osigurati efektivno neposredno odlučivanje i što širu i intenzivniju participaciju građana u cjelokupnom sustavu vladavine, naročito na lokalnoj razini, jer je ona *per definitionem* najbliža građanima.

4. Ustavnopravne pogreške novele Zakona iz 2017. godine

Osim što je protivna Ustavu u materijalnom smislu, izmjena Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2017. ima i dvije formalne pogreške, koje ju također čine neustavnom. Riječ je o kršenju zabrane povratnog djelovanja zakona (retroaktivnosti) i kršenju načela vladavine prava, pravne sigurnosti te autonomije lokalnih vlasti uskraćivanjem roka za pripremu provedbe zakona (*vacatio legis*).

4.1. Povreda zabrane povratnog djelovanja zakona (retroaktivnosti)

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. sadržava elemente ustavno nedopustive retroaktivnosti. Retroaktivna primjena zakona je zabranjena odredbom čl. čl. 90/4. Ustava: »Zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje.« Samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje iz posebno opravdanih razloga (čl. 90/5.). Posebno opravdani razlozi za povratno djelovanje u ovom slučaju nisu ni ponuđeni od strane zakonodavca, niti su specificirane odredbe s kojima bi ti razlozi bili logički povezani u smislu da ih posebno, znači vrlo čvrsto opravdavaju.

Stupanje na snagu Zakona iz 2017. na dan 13. 12. pri čemu se mijenjaju pravila o postupku donošenja lokalnih proračuna i posljedice koje ta pravila izazivaju, i to tako da posljedice budu sasvim različite od posljedica koje je nedonošenje proračuna proizvelo prethodne godine, po dotad važećem zakonu, a sve to u zadnjoj fazi donošenja proračuna za 2018., nedvojbeno uvodi njegovo povratno djelovanje. U tijeku postupka donošenja lokalnih proračuna za 2018. godinu predstavnička tijela dovedena su u situaciju da su počela postupak po jednom zakonskom režimu, a onda su doslovce preko noći dovedena u situaciju da ih se raspusti, jer su izmjene Zakona preokrenule situaciju za 180 stupnjeva. Pitanje je postoji li slični atak na lokalnu demokraciju u nekoj drugoj zemlji Vijeća Europe.

Formalno, proračunski proces započinje najkasnije do 15. 11., kako to nalaže odredba čl. 37/4. Zakona o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15). Do toga roka lokalni izvršni čelnici trebaju predložiti proračun, s tim da ga mogu predložiti i prije. Postupak pripreme proračuna za narednu godinu počinje još puno prije, određenim pripremnim radnjama i postupanjima lokalnih tijela. No, čak i da se uzme u obzir da je tek 15. 11. ključni datum, jasno je da se nakon toga datuma pa do kraja godine ne bi smjela mijenjati pravila procedure donošenja, kao ni posljedice donošenja odnosno nedonošenja lokalnog proračuna, jer u protivnom zakonska pravila o tome imaju povratno djelovanje.

Da je i sam zakonodavac bio svjestan toga, pokazuje prijelazna i završna odredba iz izmjene Zakona iz 2017. (čl. 33.) prema kojoj su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne uskladiti svoje statute i druge opće akte s izmijenjenim odredbama u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu izmjena Zakona. Statut je temeljni opći akt svake lokal-

ne jedinice, neka vrsta njezinog »ustava« kojim lokalna zajednica izražava i potvrđuje svoju autonomiju u okviru općeg pravnog poretka u zemlji. To je sadržaj načela autonomije lokalnih vlasti kao jednog od najvažnijih načela vezanih uz lokalnu samoupravu, bez kojeg ona potpuno gubi svoj smisao.

Statutom su propisani i nadležni odbori, postupci pripreme proračuna, način na koji se ostvaruje suradnja i nadzor nad izvršnim čelnicima, te druge važne okolnosti za donošenje proračuna. Koliko su te specifičnosti važne, može se lako utvrditi uvidom u odredbe statuta županija, Grada Zagreba, drugih gradova i općina koje reguliraju postupak donošenja proračuna, rokove i ovlasti pojedinih radnih tijela i tijela tih lokalnih jedinica u okviru donošenja proračuna i njihovom analizom. Rok za usklađenje statuta s novim zakonom istekao je 12.2.2018., što znači da je barem do tada trebao trajati i rok pripreme za provedbu (*vacatio legis*) Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017.

4.2. Uskraćivanje roka pripreme za provedbu novele Zakona

Odredba čl. 90/3. Ustava određuje da zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga zakonom drukčije određeno. Čim je zakonodavac odredio rok za usklađenje statuta od 60 dana, znači da postoje osobito opravdani razlozi da se ne primijeni opći rok koji treba poštovati u stupanju zakona na snagu a koji iznosi osam dana. Čak je i rok od 60 dana prekratak, i u suprotnosti s drugim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (samoupravi). Riječ je o odredbi čl. 34/4. koja nalaže da se sjednica predstavničkog tijela mora sazvati najmanje jednom u tri mjeseca (a ne u dva, kako bi iz ovakve prijelazne i završne odredbe proizlazilo) te čl. 84. t. 5. prema kojoj se lokalno predstavničko tijelo raspušta ako ne može donositi odluke iz svog djelokruga dulje od tri mjeseca.

Prema tome, jasno je da lokalne jedinice neće moći, niti ne moraju, dovršiti usklađenje u roku od 60 dana, jer se tako određeni rok kosi s odredbama o načinu sazivanja i održavanja sjednica lokalnih predstavničkih tijela i posljedicama nemogućnosti donošenja odluka koje se vežu tek uz rok od tri mjeseca. Čak i da su izmjene Zakona promijenile i te odredbe, novi rokovi (60 dana) mogli bi se primijeniti tek po isteku roka usklađenja statuta sa zakonom, jer načelo zakonitosti ultimativno zahtijeva da lokalna jedinica i sva njezina tijela postupaju po odredbama svojega statuta dok se

te odredbe ne promijene na način usklađen s odredbama Ustava i zakona. To se u slučaju ove izmjene Zakona pokušalo urediti drugačije, što je u suprotnosti s temeljnim načelima vladavine prava.

Valja se, dodatno, podsjetiti da je Ustavni sud u Izvješću Hrvatskom saboru broj U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006. (NN 64/06) za stupanje na snagu i početak primjene zakona i drugih propisa utvrdio da »načelo vladavine prava, a osobito načelo pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka kao njegov sastavni dio, zahtijeva da stupanje na snagu zakona bude propisano na jasan i nedvojbjen način. Zakon mora stupiti na snagu točno određeno dana, što ujedno znači da se od tog dana mora početi primjenjivati.«

U ovom slučaju propisan je dan stupanja na snagu, izmjene Zakona morale su se početi primjenjivati, ali je ta primjena nemoguća. Naime, tijela lokalnih jedinica bila su dužna, u skladu s načelom ustavnosti i zakonitosti te načelom lokalne autonomije, primjenjivati onakav način donošenja proračuna koji je propisan njihovim statutima važećima u trenutku stupanja izmjena Zakona na snagu, i to sve do usklađenja njihovih statuta s izmjenama Zakona.

U navedenom Izvješću Ustavni sud je nadalje upozorio: »Ustavni sud u tom smislu ponovo podsjeća da *vacatio legis* služi da se pravni subjekti (adresati zakona) upoznaju i pripreme za preuzimanje obveza koje im propisuje novi zakon. Međutim, ne postoji mogućnost da se pravnim subjektima (adresatima zakona) nameće izvršenje obveze, propisane tim novim zakonom, već na dan publikacije zakona u službenom glasilu, a koje bi se trebale izvršiti do dana njegova stupanja na snagu, s posljedicom da se neizvršenje obveze na dan njegova stupanja na snagu smatra prekršajem. To je pogrešno shvaćanje funkcije publikacije zakona, pogrešno shvaćanje značenja i svrhe vakacijskog razdoblja, ali i pogrešno shvaćanje načina na koji se normativnim putem smiju nametati obveze pravnim subjektima u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti individualnih prava.«

Razlika prema slučaju stupanja na snagu ovih izmjena Zakona je dvostruka. U ovom slučaju nije riječ o određenju prekršaja, nego o određenju potpuno drugačijih pravila donošenja lokalnih proračuna od dotad važećih, na način da se grubo zadire u temeljno ustavno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. I druga razlika: nije riječ o tome da su lokalne jedinice i njihova predstavnička tijela trebala obaviti pripreme za primjenu Zakona do dana stupanja na snagu izmjena Zakona, nego i prije, od dana kad je izvršni čelnik podnio prijedlog proračuna za 2018. godinu. To je po prirodi stvari bilo nemoguće, jer je u tom trenutku zakon

još bio u proceduri donošenja s mogućnošću da ne bude donesen ili da bude donesen s drugačijim odredbama nego što su na kraju odredbe koje su u Hrvatskom saboru usvojene i u Narodnim novinama objavljene 12. 12. 2017.

Zaključno, izmjene Zakona trebale su odrediti primjereni rok pripreme za provedbu u trajanju od najmanje tri mjeseca od dana objave u Narodnim novinama, a tek s tim datumom (13.3.2018.) smjelo se započeti i s primjenom svih njegovih odredbi, naročito onih koje se tiču načina i posljedica donošenja odnosno nedonošenja proračuna.

Posljedica toga što odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. koje uređuju postupak i posljedice donošenja odnosno nedonošenja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju Ustavom zabranjeno povratno djelovanje jest ta da su svi lokalni proračuni izglasani krajem 2017. godine, odnosno preciznije oni koji su izglasani između 13.12.2017. i 31.12.2017. formalno nezakoniti, budući da su doneseni kršenjem odredbi temeljnih načela pravnog poretka, načela i odredbi Ustava Republike Hrvatske, odredbi Zakona o područnoj (regionalnoj) samoupravi te statuta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Riječ je o vrlo grubom ataku na ustavnopravni poredak Republike Hrvatske, lokalnu samoupravu i vladavinu prava.

5. Navodne uštede i njihova stvarna dugoročna cijena

Među razlozima donošenja izmjena Zakona spominjala se i skupoća prijevremenih izbora do kojih dolazi zbog neizglasavanja proračuna. Ipak, kao što je rečeno, neizglasavanje proračuna kao razlog za raspuštanje lokalnog predstavničkog tijela, nakon čega se najprije imenuje povjerenik Vlade, te održavaju prijevremeni lokalni izbori i naposljetku konstituira novo predstavničko tijelo koje odlučuje o proračunu, dio je hrvatskog pravnog i upravnog sustava još od 1993. (Crnković, 2012). Nije riječ ni o kakvoj novini. Jedina je inovacija uvedena u sustav od 2013. u smislu da zbog nedonošenja proračuna Vlada istodobno raspušta lokalno predstavničko tijelo i razrješava izvršnog čelnika. Trošak istodobnih prijevremenih izbora za vijeće i izvršnog čelnika neznatno je veći od troška prijevremenih izbora samo za vijeće. No, prema izmjenama Zakona iz 2017., ako ni vijeće izabrano na prijevremenim izborima u roku od 90 dana od svojeg konstituiranja ne usvoji prijedlog proračuna, ponovo dolazi do raspuštanja i tog, tek konstituiranog

vijeća, ali uz istodobno razrješenje izvršnog čelnika, te se imenuje povjerenik, raspisuju te održavaju novi prijevremeni izbori, već drugi u toj istoj kalendarskoj godini. Umjesto jednih prijevremenih izbora održavaju se dvoji izbori u istoj godini u istoj jedinici. Tamo gdje se to dogodi, troškovi izbora će se udvostručiti, u odnosu na situacije u razdoblju 2013.-2017. kad se očigledni politički sukob oko proračuna, lokalnih javnih politika i razvojnog koncepta razrješavao s pomoću samo jednih prijevremenih izbora u jednoj te istoj lokalnoj jedinici. Prema tome, tvrdnja o postignutim uštedama nema utemeljenja u samom tekstu izmjena Zakona iz 2017.

Pritom valja upozoriti na nekoliko dodatnih posljedica ove izmjene Zakona. Ponajprije, osim uvođenja neravnoteže u korist izvršnog čelnika, a na uštrb predstavničkog tijela, u slučaju nedonošenja proračuna dolazi do mogućnosti da se tijekom »krizne« kalendarske godine lokalni proračun uopće ne donese. Uzmu li se u obzir zakonski rokovi za podnošenje tužbe Visokom upravnom sudu protiv rješenja o raspuštanju predstavničkog tijela, donošenje odluke o tužbi, raspisivanje prijevremenih izbora, provedbu tih izbora, konstituiranje novoizabranog predstavničkog tijela, predlaganje i usvajanje proračuna od tog predstavničkog tijela, moguće je da se lokalni proračun donese tek u jesenskim mjesecima one kalendarske godine za koju bi imao vrijediti.

No, moguće je da i novo predstavničko tijelo ne donese proračun te dolazi do novog kruga krize lokalne vlasti: raspušta se novo predstavničko tijelo, a taj put istodobno se razrješava i izvršni čelnik. Uz mogućnost da i oni traže sudsku zaštitu, te računajući zakonom propisane rokove, moguće je da u toj kalendarskoj godini kriza uopće ne bude razriješena, nego se produlji u godinu poslije. Time se u jednoj čitavoj kalendarskoj godini u toj lokalnoj jedinici financijsko poslovanje odvija bez proračuna kao temeljnog akta koji osigurava zakonitost prihoda i rashoda.

Čak i ako se kriza uspije razriješiti u roku od šest mjeseci, ostaje upitno poštovanje temeljnih načela zakonitosti financijskog poslovanja, lokalne autonomije i predstavničke demokracije. U razdoblju kad nema proračuna funkcionira se po posebnim pravilima, ali ona nisu pravila prihvaćena od izabranih predstavnika građana. U svakom slučaju, ta su načela u više nego očitom riziku koji bi svakako valjalo izbjeći želi li se poštovati temeljna načela ustavne demokracije.

Ono što izmjene Zakona iz 2017. donose kao novinu naspram situacija u razdoblju 2013.-2017. jest zadržavanje izvršnog čelnika, suodgovornog za nedonošenje proračuna, na njegovoj poziciji, uz ovlasti da odlučuje o načinu naplate prihoda te o rashodima, uz određena ograničenja, ali ipak

uz značajnu mjeru slobode u odlučivanju prema kriterijima koji nisu određeni ni jasni. Dapače, dana mu je ovlast donositi odluku o financiranju nužnih rashoda i izdataka, odnosno predlagati novu odluku o financiranju nužnih rashoda i izdataka povjereniku Vlade koji preuzima ovlasti raspuštenog vijeća kad taj povjerenik bude imenovan. Povjerenik koji je preuzeo poslove raspuštenog predstavničkog tijela ima naime ovlast donijeti odluku istoga naziva. Time se poništava temeljno načelo parlamentarizma da izvršna vlast, bilo lokalna (lokalni izvršni čelnik), bilo državna (povjerenik Vlade), ne bi smjela odlučivati o proračunu, što odluka o financiranju nužnih rashoda i izdataka faktično, po funkciji kojoj služi, ipak jest.

Time se otvara mogućnost za nered i nezakonitosti u javnim financijama, budući da jedino doneseni proračun osigurava zakonito trošenje javnih sredstava. Supstituti koje predviđa izmjena Zakona iz 2017. u kojima izvršni čelnik sam sebi omogućava isplate proizvoljno, budući da sam donosi odluku o financiranju nužnih rashoda i izdataka, potencijalno su put u lokalnu korupciju.

6. Vuk u neobičnoj hrvatskoj bajci – promijenjena regulacija povjerenika Vlade

Dodatno se postavlja pitanje što znači ako povjerenik Vlade donosi takvu odluku. Ne uvodi li se time trošenje lokalnih novaca po volji Vlade? Na što točno? Kakve su zapravo namjere Vlade u takvim slučajevima? Kakvim se načelima i odredbama ravna povjerenik Vlade u takvim slučajevima? Na ta pitanja nema odgovora u propisima pa su ona prepuštena političkoj ili upravnoj arbitrarnosti.

I u ostalim pitanjima izvršni čelnik u razdoblju do konstituiranja novog predstavničkog tijela sam upravlja lokalnom jedinicom, bez političke kontrole vijeća, pa i građana. Naime, tijekom krize ne samo da ne postoji predstavničko tijelo nego na normalan način ne funkcioniraju ni oblici participacije građana, od savjeta mladih do mjesnih zborova. Jasno je da povjerenik preuzima ovlasti i obavlja poslove iz djelokruga predstavničkog tijela, ali je krajnje upitno čemu služi primjerice savjetodavno djelovanje savjeta mladih ili kako bi se pokrenuo i proveo lokalni referendum, budući da povjerenik nije ovlašten voditi lokalne politike, nego izvršavati tek nužne i neodgodive poslove. To otvara pitanje ustavnosti i smislenosti uloge povjerenika Vlade u sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave uopće, pa i odredbi koje kao nove donose izmjene Zakona iz 2017.

Te izmjene predviđaju da se za povjerenika mogu, u pravilu, imenovati rukovodeći lokalni službenik iz praktično bilo koje lokalne ili područne (regionalne) jedinice ili rukovodeći državni službenik zaposlen u bilo kojem uredu državne uprave u županiji, koji ima završen studij diplomske razine (u ukupnom trajanju od pet godina), protiv kojeg se ne vodi kazneni postupak niti je osuđivan za kaznena djela za koja se postupak pokreće po službenoj dužnosti (čl. 86.a/2). Ograničenje »u pravilu« znači da se mogu imenovati i oni koji nisu rukovodeći službenici, kao i osobe koje uopće nisu lokalni ili državni službenici. Vlada povjerenika može razriješiti ako to sam zatraži, ako više ne ispunjava propisane uvjete za imenovanje ili »ako ne obavlja dužnost sukladno ovom Zakonu« (čl. 86.a/3).

Propisivanjem da povjerenik Vlade može biti državni službenik sporna je iz načelnih i praktičnih razloga. Načelno, jer to krši Europsku povelju o lokalnoj samoupravi i hrvatski Ustav, budući da nije u skladu s načelom lokalne autonomije – postavljanje vladinog povjerenika suspendira lokalnu demokraciju i autonomiju do ponovnog konstituiranja lokalnog predstavničkog tijela odnosno izbora novog izvršnog čelnika. Ako se na dužnosti u lokalnim samoupravnim jedinicama imenuju državni službenici, onda nije moguće ostvariti ni standarde diobe vlasti iz čl. 4. Ustava, pa makar te dužnosti bile privremene. Pritom valja naglasiti da postoje neke Zakonom predviđene situacije kad bi dužnost povjerenika mogla i dulje potrajati.

Postavljanje državnih službenika za vladine povjerenike sporno je i iz praktičnih razloga, jer se time priznaje da postoje državni službenici koji ne rade svoje poslove, nemaju posla, ili na drugi način predstavljaju višak u državnoj službi, ako mogu i stignu nekoliko mjeseci s punim radnim vremenom obavljati poslove povjerenika u lokalnim jedinicama. Znači li to da u državnoj upravi postoji višak državnih službenika i da se sada to javno priznaje?

Među ostalim ovlastima, povjerenici mogu donositi odluke o imenovanjima u lokalnoj jedinici ili županiji »kada je to nužno radi osiguranja nesmetanog rada« upravnih tijela tih jedinica odnosno pravnih osoba kojih je osnivač ili vlasnik lokalna jedinica ili županija, pri čemu imenuje vršitelje dužnosti (čl. 88/1. al. 3.). Umjesto takve mogućnosti trebalo je sukladno načelu autonomije zabraniti povjereniku bilo kakva imenovanja jer time vrši takav utjecaj Vlade na lokalnu kadrovsku politiku koji nije u skladu s odredbama i načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi i hrvatskog Ustava. Ispada naime da neki državni ili lokalni službenik imenovan za povjerenika Vlade može bez ikakvog demokratskog legitimiteta dobiti na izborima od građana u toj lokalnoj zajednici imenovati druge

lokalne službenike, pa i predstavnike lokalne jedinice u pravnim osobama (javnim ustanovama i trgovačkim društvima), koji utječu na trošenje javnih sredstava te lokalne zajednice. Time se načelo lokalne autonomije grubo narušava.

Takoder, trebalo je zabraniti, a ne ozakoniti, mogućnost da povjerenici Vlade u ime i za račun lokalne jedinice zaključuju ugovore, i to ugovore značajnije vrijednosti. To je protivno demokratskim standardima i načelu lokalne autonomije jer će oni ubuduće moći, kao predstavnici središnje države, zaključivati ugovore značajnije vrijednosti – na teret lokalnih proračuna. Time je otvorena čak i mogućnost zloupotrebe od strane Vlade i samih povjerenika.

Pritom se ističe da je zaključivanje takvih ugovora značajnije vrijednosti dopustivo »samo ako bi nezaključivanje ugovora prouzročilo znatnu materijalnu štetu, odnosno ako je zaključivanje ugovora nužno radi provedbe zakona ili izvršenja ranije preuzetih obveza ili dovršenja ranije započetih poslova« (čl. 88/1. al. 2.). No, postavlja se pitanje primjerice tko će i po kakvim pravilima procijeniti što je »znatna materijalna šteta« i je li doista zaključivanje takvih ugovora doista nužno. Je li to Vlada? Kako je moguće objektivizirati takve procjene i treba li ih se uopće prepustiti, kao što sada ispada, isključivo političkoj prosudbi povjerenika i Vlade? Zašto se nisu pokušali utvrditi kriteriji za takve procjene? Koja je to »značajnija vrijednost« o kojoj se ovdje govori? Je li ona ista u najmanjoj i financijski najslabijoj općini i u Gradu Zagrebu?

I možda najzanimljivije: iz ovakve stipulacije ostaje nejasno smije li povjerenik zaključivati ugovore koji nisu »značajnije vrijednosti«? Zaključiti da ne smije bilo bi apsurdno, jer smije zaključivati i ugovore »značajnije vrijednosti«. Zaključiti da smije znači da su povjerenicima otvorena vrata da kroz velik broj ugovora koji pojedinačno ne dosežu »značajniju vrijednost« temeljito potroši lokalni proračun tijekom obavljanja svoje funkcije bez ikakve odgovornosti, osim možda kaznene.

Povjerenik je generalno »dužan procijeniti nužnost i opravdanost poduzimanja određenih radnji te njihov značaj i utjecaj na jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave« (čl. 88/2.). Koje su to »određene radnje« ostaje nejasno, kao i sve ostalo iz ovakve ovlašćujuće norme koja je prepuna neodređenih i nejasnih izraza. Stječe se dojam da ona treba dati osnovu za bilo kakvo postupanje povjerenika u različitim situacijama, jer on će uvijek opravdavati svoje djelovanje »nužnošću i opravdanošću« zbog »značaja i utjecaja na jedinicu« u kojoj obavlja dužnost povjerenika.

Sve u svemu, ovakvo uređenje jača poziciju Vlade, preko pozicije povjerenika u lokalnoj samoupravi, na način koji odudara od standarda hrvatskog

Ustava i Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Postavlja se pitanje nije li konačno došlo vrijeme da se institut povjerenika Vlade, koji ne postoji u mnogim zemljama Vijeća Europe, temeljito analizira, mogućnost njegova imenovanja reducira isključivo na slučajeve ugrožavanja ustavnog poretka i teritorijalne cjelovitosti zemlje, a njegova pozicija strogo i precizno regulira kako bi se onemogućile zloupotrebe i neprimjereno ugrožavanje načela lokalne autonomije. Regulacija povjerenika koju donose izmjene Zakona iz 2017. ne samo da ne kreće u tom, poželjnom smjeru, nego otvara niz dodatnih pitanja.

Imenovanje povjerenika Vlade je nepotrebno i kontraproduktivno naročito u slučajevima kad je u lokalnoj jedinici riječ o političkom sukobu. Politički su sukobi normalna pojava u demokraciji te se na njih ne treba reagirati dekapitacijom lokalne samouprave, nego osmišljavanjem takvih institucionalnih, pravnih i političkih rješenja koja će olakšati razrješenje tih sukoba u okviru samih lokalnih zajednica. Umjesto povjerenika koji zamjenjuje lokalna tijela treba razmisliti o formiranju lokalnih tijela u kojima bi značajan udio imali građani i stručnjaci, pored lokalnih političara, koja bi djelovala u smjeru postizanja kompromisa kao ishoda i rješenja sukoba. Pored toga, može se razmisliti o medijaciji s pomoću posrednika koje nudi središnja vlast, i o nekim drugim varijantama.

Svaka od njih bila bi bolja od postojeće koja znači eliminaciju nekog od aktera u sukobu, nadjačavanje jednih interesa nad drugima, dominaciju i odugovlačenje razrješenja, uz otvaranje mogućnosti zloupotreba. Izbjegavanjem imenovanja povjerenika u slučaju nedonošenja proračuna i otvaranje mogućnosti za koncilijaciju unutar same jedinice izbjeglo bi se i s gledišta demokratskih standarda i vrijednosti nepoželjno uspostavljanje institucionalno-pravne nadmoći izvršnih čelnika nad predstavničkim tijelima.

7. Mogućnost manipulacije prijedlogom proračuna

Važno je rasvijetliti još neka pitanja koja su pokrenule izmjene Zakona iz 2017. Ponajprije valja istaknuti nejasne i imperfektne odredbe o obvezi predlaganja proračuna od strane lokalnog izvršnog čelnika. Izmjene Zakona sadržavaju odredbu čl. 69.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi prema kojoj će Vlada razriješiti izvršnog čelnika ako ne predloži proračun te ako povuče prijedlog proračuna prije glasanja o proračunu u cjelini, a ne predloži nov prijedlog proračuna u roku koji omogućuje njegovo donošenje.

Ponajprije, takva odredba omogućuje niz oblika ponašanja izvršnog čelnika koji nastoji otežati ili onemogućiti donošenje proračuna prije isteka godine te na taj način dovesti do raspuštanja predstavničkog tijela s kojim je u sukobu. Postoje naime pravila o načinu i rokovima sazivanja sjednica lokalnih predstavničkih tijela te njihovih nadležnih radnih tijela tijekom postupka donošenja proračuna, kao i određeni redosljed radnji u tom postupku koji čini predstavničko tijelo nefleksibilnim, tj. onemogućava da se prilagodi postupanju izvršnog čelnika koji je u svojem djelovanju u procesu donošenja proračuna ovisan samo o svojoj vlastitoj volji.

Drugim riječima, izvršni čelnik može manipulirajući prijedlogom dovesti do toga da predstavničko tijelo ne stigne donijeti proračun u zakonskom roku jer jednostavno nema dovoljno vremena provesti sve potrebne radnje. Nikakve sankcije u takvom slučaju nema za izvršnog čelnika. Stoga je prijetnja razrješenja iz čl. 69.a samo deklarativni pucanj – u prazno. Takvih razrješenja jednostavno u praksi neće biti, a ako bi ih i bilo, zasigurno bi bila politički motivirana.

Kako će se, primjerice tretirati slučajevi kad izvršni čelnik podnese prijedlog proračuna do 15. 11., povuče prijedlog na sjednici sredinom 12. mjeseca, a onda npr. 20. ili 24. 12. podnese novi prijedlog? Koji je to zapravo »rok koji omogućuje njegovo donošenje« iz čl. 69.a? Je li to do 15. 12.? Do 10. 12.? Do 24. 12.? Formulacija »rok koji omogućuje njegovo donošenje« omogućava Vladi, kad odlučuje o razrješenju načelnika predviđenom za taj slučaj, tumačiti okolnosti kako ju je volja, arbitrarno, politički, pa i nejednako u različitim jedinicama ovisno o tome iz koje su političke stranke, grupacije ili platforme izvršni čelnik odnosno većina u predstavničkom tijelu.

Koja je sankcija za načelnika ako opisanim ili nekim drugim manipulacijama dovede predstavničko tijelo u situaciju da ne može ili ne stigne donijeti proračun? Nikakva, zapravo je nema. Očigledno je da se osim samog jačanja pravne i faktične pozicije izvršnog čelnika ostavilo prostora (»zakonska rupa«) da se izvršni čelnik ne sankcionira usprkos tome što je upravo on prouzročio nedonošenje proračuna. Da su takve mogućnosti realne, pokazuje situacija u općini Muć u kojoj je načelnik predložio proračun, ali predsjednik predstavničkog tijela, usprkos želji članova toga tijela, pa i njihovu pisanom zahtjevu, sjednicu nije sazvaio, sjednicu nije sazvaio ni načelnik općine, a ni Ministarstvo uprave, proračun nije usvojen i vijeće je raspušteno.

Odredbe čl. 34.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koje reguliraju takve slučajeve ne osiguravaju pravodobno sazivanje sjedni-

ce od strane općinskog načelnika ili Ministarstva uprave, pogotovo uzmu li se u obzir realnosti političkog života i činjenica da na tim trima pozicijama, predsjednika vijeća, izvršnog čelnika i ministra mogu biti osobe iz iste političke stranke, grupacije ili platforme. Dapače, u takvom slučaju uopće nije vjerojatno da bi predsjednik raspuštenog predstavničkog tijela podnio tužbu Visokom upravnom sudu u smislu odredbe čl. 85.c/2. Zakona, a upravo je on jedini ovlašteni podnositelj tužbe.

Time je stvar zapravo dovedena do apsurdna – dovoljno je da se o nedonošenju proračuna, u situaciji kad je prijedlog proračuna podnesen u roku, dogovore predlagatelj i predsjednik predstavničkog tijela. U tom slučaju predsjednik predstavničkog tijela jednostavno izbjegne sazivanje sjednice. Zbog toga predstavničko tijelo, tj. svi njegovi članovi, naročito oni koje se na prijevremenim lokalnim izborima u toj jedinici želi eliminirati iz članstva u predstavničkom tijelu, ostaju bez mandata, a izvršni čelnik ostaje na svojoj poziciji.

8. Ostale novine

Koje su još važnije novine koje donose izmjene Zakona iz 2017.?

Opoziv izvršnog čelnika. Naspram dosadašnje pravne regulacije, izmjene Zakona omogućuju da 2/3 vijećnika pokrenu opoziv izvršnog čelnika, što u razdoblju 2013.-2017. nije bilo zakonski omogućeno – opoziv su mogli pokrenuti isključivo građani, i to 20 % ukupnog broja birača. Sada se referendum za opoziv može pokrenuti na dva načina, na prijedlog građana i na prijedlog 2/3 članova lokalnog predstavničkog tijela. Pritom se referendum za opoziv ne smije raspisati prije proteka roka od šest mjeseci od održanih izbora ni ranije održanog referenduma za opoziv, kao ni u godini u kojoj se održavaju redoviti izbori za lokalne izvršne čelnike (čl. 40.c/5.). Dosad je taj rok bio 12 mjeseci, što znači da je građanima pruženo nešto više prilika da pokrenu opoziv.

Valja ipak podsjetiti da su od 2009. dosad bila pokrenuta samo dva postupka opoziva (općine Pribislavec i Pučišća), a oba su propala zbog neizlaska potrebnog broja birača. Za donošenje odluke potrebno je da na referendum izađe većina ukupnog broja birača te da za opoziv glasa najmanje 1/3 birača. To su puno stroži uvjeti nego za sam izbor izvršnog čelnika, kad je dovoljno da na izbore izađe bilo koji broj birača i jedino što se traži jest da za jednog od kandidata glasa većina svih birača koji su glasovali (u prvom krugu), odnosno da jedan od dva kandidata dobije najveći broj glasova (u

drugom krugu). To upućuje na zaključak da postupak opoziva, premda je pravno predviđen i reguliran, nije efektivan te da birači praktično ne mogu opozvati jednom izabrane izvršne čelnike.

Ukidanje obveze osnivanja samo jednog upravnog odjela u manjim lokalnim jedinicama. Izmjene Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. omogućavaju osnivanje više od jednog upravnog odjela u svim lokalnim jedinicama. Umjesto ograničenja prema kojem su sve lokalne jedinice koje su imale do 3.000 stanovnika (njih čak 282) obvezno osnivale samo jedan jedinstveni upravni odjel, izmjenama je predviđeno da je osnivanje jedinstvenog upravnog odjela samo mogućnost. Dosad je ukupno 448 jedinica osnovalo jedinstveni upravni odjel u kojem se moglo imenovati samo jednog pročelnika. Ostaje vidjeti hoće li se i koliko broj upravnih odjela i pročelnika u tim jedinicama povećati, ali svakako, ovakva promjena zakonske regulacije omogućuje imenovanje neograničenog broja pročelnika, dodatnu birokratizaciju i širenje političkog utjecaja na uštrb profesionalizma.

Reduciranje ovlasti upravnih odjela. Nadalje, nejasno je kako će upravna tijela lokalnih jedinica osigurati provedbu općih akata lokalnih predstavničkih tijela ako ne smiju nadzirati njihovu provedbu. Dio odredbe čl. 75/1. koja im je to omogućavala je brisan. Pitanje je tko će provoditi nadzor izvršavanja općih akata ako su za njihovu provedbu nadležne, primjerice, lokalne javne ustanove ili trgovačka društva koje je osnovala ili im je vlasnik lokalna jedinica, ili privatne osobe temeljem koncesije i sl. U obrazloženju izmjena Zakona ističe se da se to radi zato što je prije to bilo »protivno sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i službeničkim propisima«, ali se ne precizira što takva formulacija znači. Kojem dijelu sustava se tako nešto protivi, odnosno kojim odredbama službeničkih propisa? To bi bilo analogno situaciji da se ministarstvima oduzme mogućnost nadzirati provedbu zakona. Tko će onda nadzirati provedbu zakona, odnosno, u ovom slučaju, tko će nadzirati provedbu općih akata lokalnih predstavničkih tijela ako to ne smiju upravni odjeli lokalnih jedinica? Čini se da se time otvara put u velike probleme provedbe, pa i nezakonitosti u funkcioniranju nekih subjekata u lokalnoj samoupravi. Posebno, što je s građanima koji su primorani koristiti se uslugama koncesionara, dječjih vrtića, komunalnih poduzeća? Oni se neće imati kome obratiti tražeći provedbu nadzora nad onima koji te lokalne usluge pružaju.

Imenovanje predstavnika u lokalnim servisnim organizacijama. Dodatno se osnažuje pozicija izvršnog čelnika u imenovanjima i razrješenjima predstavnika jedinice u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba kojima je jedinica osnivač ili vlasnik. Riječ je o pitanju koje

je izazvalo pažnju, političke sukobe pa i odluku Ustavnog suda te napokon razriješeno u korist izvršnih čelnika izmjenama Zakona iz 2012. (cf. Milošević, 2013, str. 6-8). Naime, povodom konkretnog slučaja Ustavni je sud bio zauzeo stajalište da lokalno predstavničko tijelo može statutom odrediti tko će imenovati i razrješavati navedene predstavnike, pri čemu može odrediti da će ih imenovati i razrješavati ono samo ili da će za to biti ovlašten izvršni čelnik (rješenje U-II-38101/2009 od 17. ožujka 2010., NN 36/10).

Izmjene Zakona iz 2012. propisivale su da predstavnike imenuje i razrješava izvršni čelnik, koji je dužan odluku o imenovanju ili razrješavanju dostaviti predstavničkom tijelu u roku od osam dana od donošenja i objaviti u službenom glasniku lokalne jedinice (čl. 48/4.). Izmjene iz 2017. elimini- raju obvezu izvršnog čelnika da o svojoj odluci na bilo koji način obavijesti predstavničko tijelo, koje, usput, osniva javne ustanove, trgovačka društva i druge pravne osobe u okviru samoupravnog djelokruga. Propisana je obveza da se odluka o imenovanju i razrješavanju objavi u prvom broju službenoga glasila nakon donošenja odluke pa će i predstavničko tijelo o sadržaju odluke moći saznati kao i svi ostali građani – iz službenog glasila, a ne od izvršnog čelnika svoje lokalne jedinice.

Ostale promjene. Određeno značenje imaju još i odredbe o:

- preciziranju trajanja mandata članova lokalnih predstavničkih tijela;
- pravu članova predstavničkih tijela na opravdani neplaćeni izostanak s posla radi sudjelovanju u radu predstavničkih tijela i njegovih radnih tijela;
- sudjelovanju zamjenika izvršnog čelnika na sjednicama predstavničkog tijela;
- ovlastima za raspuštanje tijela mjesnog odbora koje prelaze s izvršnog čelnika na predstavničko tijelo;
- zabrani mijenjanja načina obavljanja dužnosti iz volonterskog u profesionalni u godini održavanja redovitih lokalnih izbora.

Izmjene Zakona u svojih 32 članka donose još neke novine, koje su od manjeg značenja, pri čemu su neke potpuno irelevantne, ne donose nikakav novi normativni sadržaj ni unaprjeđenje formulacija ili zakonske regulacije te predstavljaju neku vrstu zakonske makulature. Riječ je o rodnoj izjednačenosti izraza, o neobvezujućem karakteru mišljenja dobivenog na savjetodavnom referendumu o teritorijalnim promjenama, o zabrani sadržavanja simbola protivnih Ustavu i drugim propisima u grbu i zastavi lokalne jedinice, o mogućnosti da članovi predstavničkog tijela koje osniva mjesne odbore predlože njihovo osnivanje, o raznim terminološkim promjenama, itd.

9. Selo gori, a baba se češlja – o pravim problemima hrvatske lokalne samouprave

Puno je više pitanja na koja tzv. Lex šerif ne daje odgovore. On ne donosi nikakve inovativne mogućnosti utjecaja građana na donošenje odluka u njihovim jedinicama, kao što su oblici e-demokracije, sudjelovanje građana u utvrđivanju lokalnih problema (*agenda setting*) i odabiru rješenja, građanski forumi, fokus grupe, itd. (Koprić et al., 2017). Nema ni spomena regulacije korištenja modernim oblicima i tehnološkim inovacijama. Nema unaprjeđenja izbornog procesa (elektroničko i dopisno glasanje, preferencijalni glasovi), ni mehanizama odgovornosti izvršnih čelnika prema građanima. Nema ni spomena decentralizacije ni reforme teritorijalnog ustrojstva. Nisu to pitanja koja postavlja samo struka. To su dva ključna pitanja koja se Republika Hrvatska obvezala riješiti, i to Strategijom koju je donio Hrvatski sabor, a koja je podastarta Europskoj komisiji kao temelj za odobravanje projekata u području reforme javne uprave.

Što će tzv. Lex šerif donijeti u pogledu političkog ponašanja izvršnih čelnika i vijećnika? Ništa posebno novo, neće prestati kompromisi, koalicije, promjene političkih stavova, pokušaji rušenja većina u vijećima i županijskim skupštinama (usp. zbivanja krajem 2017. u Skupštini Zagrebačke županije), i slično. Vijećnike će prisiliti da razmisle je li im važnije boriti se za svoje stavove ili za stavove svojih birača, a izvršne čelnike dodatno će oboruzati idejom, koja im ni dosad nije bila strana, o njihovu presudnom, gotovo mesijanskom značenju. Vijeća i skupštine su prilikom izglasavanja proračuna za 2018. pokazala da su dobro razumjela što im se sprema te su u strahu od raspuštanja mahom izglasavala predložene proračune.

Politički akteri, naročito oni koje podržavaju grupe birača, potrošili su svoje fondove za izborne kampanje i nisu si mogli priuštiti da se ponovo nakon godine dana upuste u borbu za mjesta u lokalnim predstavničkim tijelima. Samo u jednoj općini nije donesen ni proračun ni odluka o privremenom financiranju (općina Muć), dok je u jednom gradu (Gospić) donesena odluka o privremenom financiranju, ali ne i proračun. Moguće je da će i u Gospiću u proljeće 2018. doći do raspuštanja gradskog vijeća.

Tzv. Lex šerif ne donosi rješenja za velik problem gradnje neraskidivih mreža utjecaja lokalnih vođa koji je identificirala studija o zarobljenim lokalnim jedinicama koju je prezentirao GONG (Hoffmann et al., 2017). Također, nema ni naznake da se razmišlja o instrumentima financiranja lokalnih medija i udruga kojima bi se izbjegle situacije da o njihovom financiranju odlučuje načelnik ili župan kojeg bi upravo oni trebali u ime

javnosti – propitivati i kritizirati. Nema u novom Zakonu ni odgovora o transparentnosti lokalnih troškova i prihvaćanju politike transparentnosti uopće.

Tzv. Lex šerif protivan je slovu i duhu hrvatskog Ustava i Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja je jedan od najvažnijih međunarodnih ugovora Vijeća Europe, a koju je Hrvatska ratificirala još 1997. u minimumu te 2008. u preostalim dijelovima. Znakovito je da Hrvatska dosad nije ratificirala dodatni protokol o participaciji građana u lokalnoj samoupravi (Protokol o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalne zajednice iz 2009., koji je stupio na snagu 2012.). Umjesto da zakonodavca zabrine okolnost da na lokalnim izborima ne sudjeluje čak 53% građana, njegova se energija usredotočila na učvršćenje pozicije 576 načelnika i župana.

Decentralizacija i demokratizacija, ograničenje državne uprave te teritorijalno preoblikovanje zemlje naprosto su nužnost (Koprić, 2017). Potrebno je uspostaviti nove oblike participacije građana u lokalnom odlučivanju, preferencijalno glasanje na lokalnim izborima, elektronske i dopisne lokalne izbore, utjecaj građana na redosljed rješavanja lokalnih problema i – ozbiljnu, dobro projektiranu decentralizaciju. Valja precizno regulirati obvezu načelnika i župana da polažu račun predstavničkim tijelima i građanima neposredno izvještavanjem o učinjenom, o upravljanju lokalnim službama te o svakodnevnom raspolaganju financijama lokalnih jedinica.

Ključna pretpostavka je decentralizacija ovlasti odlučivanja, financiranja i upravljanja značajnim dijelom javnih poslova koji su dosad bili neopravdano centralizirani, s državne razine na razinu regija i novih lokalnih jedinica. U formiranju nove lokalne samouprave urbana mreža sastavljena od oko 120 gradova treba poslužiti kao oslonac ne samo ekonomskog nego još više društvenog i kulturnog razvoja. Potreban je model policentrične, razvojno potentne lokalne samouprave. Ključni koncept je koncept integriranog lokalnog upravljanja, koji uključuje i ovlasti lokalnih vlasti dobiti pravodobne i pouzdane informacije te partnerski utjecati i na poslove koji se na njihovu području obavljaju putem dekoncentrirane javne uprave. Mjesnu samoupravu treba iskoristiti za sudjelovanje građana u odlučivanju naročito u ruralnim područjima, ali i u većim urbanim cjelinama, u smislu susjedske solidarnosti i participacije. Sve centre života ljudi, pa i najmanje, treba ojačati, ali i rasteretiti nepotrebnih birokratskih zadataka.

Potrebna je uspostava istinske regionalne samouprave po uzoru na uspješne regionalizirane i decentralizirane zemlje. Uz regionalnu autonomiju valja uspostaviti efektivne mehanizme solidarnosti koja je uz načelo supsidijarnosti dio skupa najvažnijih načela Europske unije. Najveće gradove

treba institucionalno povezati s novim regijama prema modelu suradnje regijagrad, po uzoru na uspješne modele u drugim zemljama Europske unije, i koristiti kao motore razvoja širih cjelina u zemlji. Regionalnu dimenziju treba osigurati i tako da upravo regije služe kao izborne jedinice za izbor polovice zastupnika Hrvatskog sabora, dok se druga polovica bira po razmjernom načelu na području čitave zemlje. Na regije treba decentralizirati važne funkcije koje su sada centralizirane i obavljaju se u ministarstvima, javnim agencijama, javnim ustanovama i drugim pravnim osobama koje osniva Republika Hrvatska i javnim trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske, od prostornog i regionalnog planiranja, određenih javnih službi kao što su zdravstvo, socijalna skrb i obrazovanje, preko upravljanja kriznim situacijama, do upravljanja javnim dobrima na svojem području. Uravnoteženi regionalni razvoj, uz urbani i ruralni razvoj na lokalnoj razini, ključni su alati efikasne, dugoročne i održive demografske politika jer se njima stvaraju pretpostavke normalnog rada, profesionalnog napretka i života svih ljudi.

Umjesto zakona koji dodatno pojačavaju javne probleme umjesto da ih rješavaju treba početi društvenu raspravu o upravo ovakvom, dalekosežnom decentralizacijskom preokretu koji će i našu zemlju odvesti u zajednicu modernih nacija. Potreban je model participativne naspram autoritarne demokracije. Važno je izgraditi modernu, otvorenu zemlju, zemlju u koju će se ljudi useljavati jer pruža dobre mogućnosti života i kvalitetnu demokraciju u interesu svih.

Može li se do toga doći putem kojim je krenuo tzv. Lex šerif? Nije li taj Zakon distopijski primjer projekta koji ide suprotno od ideala lokalne demokracije kako ih primjerice vidio Alexis de Tocqueville (*De la démocratie en Amérique*, 1835/40) kad je pisao: »Lokalne skupštine građana čine snagu slobodnih nacija. Lokalne samoupravne institucije su za slobodu ono što su osnovne škole za znanost: one ju dovode u doseg ljudi i uče ih kako ju upotrebljavati i kako ju uživati. Nacija može uspostaviti sustav slobodne vladavine, ali bez duha lokalnih samoupravnih institucija naciju ne može prožeti duh slobode.«

10. Zaključak

Novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. nije se usmjerila na neka od otvorenih pitanja hrvatskog sustava lokalne samouprave, kao što su decentralizacija, kapacitet lokalnih jedinica, de-

mokratizacija i jačanje lokalne demokracije, transparentnost, jačanje povjerenja građana u lokalne vlasti, i slična, nego na odnos predstavničkog tijela i izvršnog čelnika. Pritom je zakonski uspostavljena neravnoteža u korist lokalnog izvršnog čelnika, što je protivno kako odredbama Ustava Republike Hrvatske tako i Europske povelje o lokalnoj samoupravi, budući da oba ta pravna dokumenta iznimne važnosti definiraju pravo na lokalnu samoupravu kao pravo koje se provodi preko lokalnih predstavničkih tijela.

Novela je stupila na snagu krajem 2017. a primijenjena je već prilikom donošenja proračuna u pretežnom broju općina, gradova i županija u tijeku odnosno pred sam kraj njihovih postupaka donošenja proračuna za 2018. godinu. U radu se analiziraju glavne novine, ključna sporna pitanja, formalna i sadržajna neustavnost i vjerojatni učinci novele Zakona, u kontekstu nedovršene, oklijevajuće decentralizacije, rastućeg javnog nepovjerenja u lokalnu i županijsku samoupravu te petrificirane teritorijalne organizacije.

Raščlamba započinje pregledom i interpretacijom ustavnog i zakonskog uređenja prava na lokalnu samoupravu u Hrvatskoj te pregledom i analizom tijeka i relevantnih okolnosti pripreme i donošenja te novele. Detaljno su razloženi razlozi koje je kao odlučne za donošenje naveo predlagatelj te su ti razlozi suočeni s činjenicama i dokazima iz dosadašnje prakse te sa zaključcima pravnog tumačenja standarda hrvatskog Ustava i Europske povelje. Istaknuta su i argumentirana dva ozbiljna razloga formalne neustavnosti donesenih izmjena Zakona iz 2017., kršenje zabrane povratnog djelovanja zakona i uskraćivanje roka pripreme za provedbu tih izmjena.

Nadalje, komentirane su tvrdnje o uštedama, novine u uređenju instituta povjerenika Vlade u sustavu lokalne autonomije, otvorene zakonske praznine i mogućnosti manipulacije prijedlogom proračuna kao ključni put ostvarenja neravnoteže lokalnih predstavničkih tijela i izvršnih čelnika, kao i sve ostale novine, od kojih neke imaju određenu važnost, a neke predstavljaju tek zakonsku makulaturu. Na kraju su navedena ključna neriješena pitanja i problemi hrvatskog sustava lokalne samouprave.

Zaključeno je da je novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. arhetip lošeg, distopijskog zakona. Način donošenja te novele odudara od dobre prakse oblikovanja javnih politika i propisa temeljem dokaza (*evidence-based policy-making and legislative practice*). Provedba novele Zakona nanijet će dugoročne štete razvoju lokalne demokracije i uopće standardima demokratskog društva u zemlji, a neće unaprijediti funkcioniranje sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Literatura

- Crnković, M. (2012). Raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12(3), 803-836.
- Crnković, M. (2013). Novine u odnosu centralne države i lokalne samouprave – koliko i kakvog nadzora. U: I. Koprić & V. Đulabić (ur.), *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj* (str. 223-253). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Glosa (2017). *Lokalni izbori 2017*. Posebno izdanje Newslettera, br. 26. Zagreb, Hrvatska: Udruga općina Republike Hrvatske.
- Himsworth, C. M. G. (2015). *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy*. Edinburgh, UK: Edinburgh University Press.
- Hoffmann, D., Miošić-Lisjak, N., Prkut, D., Stubbs, P., Šalaj, B., Zelić, D., & Zrinščak, S. (2017). *Naša zarobljena mista*. Istraživački izvještaj studija kvalitete lokalnog javnog upravljanja u Hrvatskoj. Zagreb, Hrvatska: GONG.
- Koprić, I. (2001). Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001. – vladavina prava ili politike? *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 51(6), 1275-1295.
- Koprić, I. (2013). Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive. U: *Lokalna samouprava i lokalni izbori* (str. 6-63). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Koprić, I. (2014). Problemi s decentralizacijom ovlasti – između ustavnih načela i stvarnosti. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 14(1), 133-148.
- Koprić, I. (2017). Daljnji koraci u reformi hrvatske lokalne i regionalne samouprave. U: H. Arbutina, T. Rogić Lugarić (prir.), *Spomenica prof. dr. sc. Juri Šimoviću* (str. 341-372). Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Koprić, I., Crnković, M., & Lopižić, I. (2018). *Control of Local Governments in Croatia: Many Components, Still Weak Control*. OLA network i Sveučilište u Lilleu 2 (u objavi).
- Koprić, I., & Đulabić, V. (2018). Evaluation of Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems, and Results. U: I. Koprić, H. Wollmann, G. Marcou (eds.), *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results* (243-269). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Koprić, I., Puljiz, V., Ravlić, S., Rogić Lugarić, T., Đulabić, V., Džinić, J., & Manojlović, R. (2017). Lokalna i mjesna samouprava u Gradu Zagrebu – znanstvena platforma za korjenite promjene gradskog upravljanja Zagrebom. *Hrvatska i komparativna javna uprava – posebni prilog uz broj 2(2017)*, 3-13.
- Koprić, I., & Škarica, M. (2017). Evaluacija neposrednog izbora načelnika i župana u Hrvatskoj nakon dva mandata: korak naprijed, dva nazad. U: Zbornik radova sa 7. međunarodne konferencije *Razvoj javne uprave* (156-172). Vukovar, Hrvatska: Veleučilište »Lavoslav Ružička«.
- Koprić, I., Škarica, M., & Manojlović, R. (2018). Local Public Services and Austerity Measures in Croatia: Adaptations of the Resilient Social Model through the Central-Local Power and Blame Games. U: A. Lippi, T. Tsekos (eds.),

- Local Public Services in Times of Austerity across the Mediterranean Europe*. London, UK: Palgrave Macmillan (u objavi).
- Milošević, B. (2013). Najvažnije novine u sustavu lokalne samouprave. U: I. Koprčić & V. Đulabić (ur.), *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj* (1-34). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Reiser, M., & Holtmann, E. (eds.) (2008). *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden, Njemačka: VS Verlag fuer Sozialwissenschaften.
- WB (2016). *Croatia Policy Notes 2016: Restoring Macroeconomic Stability, Competitiveness and Inclusion*. Washington, USA: The World Bank

Pravni izvori

- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 76/10, 85/10, 05/14.
- Zaključak Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori 1/93.
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori 14/97.
- Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori 4/08.
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 127/17.
- Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 36/15.
- Zakon o lokalnim izborima, NN 144/12, 121/16.
- Zakon o lokalnim porezima, NN 115/16, 101/17.
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, 137/15 – ispravak, 123/17.
- Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 28/10.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 86/06, 125/06 – ispravak, 16/07 – ispravak, 95/08 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10 – ispravak, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15.
- Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15.
- Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, 73/17),
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 86/08, 61/11, 4/18.

Zakon o ustanovama, NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08.

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, NN 70/15.

Dodatni Protokol uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti iz 2009. (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, Utrecht, 16.XI.2009), <https://rm.coe.int/168008482a>

Ostali izvori

Izješće Ustavnog suda Republike Hrvatske Hrvatskom saboru broj U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006., NN 64/06.

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II-38101/2009 od 17. ožujka 2010., NN 36/10.

Obrazac (2017). *Obrazac prethodne procjene učinaka zakona*, str. 1-13.

Ustavni sud Republike Hrvatske

UDK: 342.565.2(497.5)(094.3)

RJEŠAVANJE UPRAVNE STVARI U RAZUMNOM ROKU

Čl. 29/1. Ustava Republike Hrvatske (Ustav), NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14; čl. 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Ustavni zakon), NN 99/99, 29/02, 49/02 – proč. tekst

U upravnoj stvari, uzimajući u obzir: složenost predmeta, postupanje nadležnog (upravnog i sudbenog) tijela te ponašanje stranke, pravomoćno rješenje mora se donijeti u razumnom roku koji se računa od dana izjavlivanja žalbe u upravnom postupku, a stranka zaštitu prava na suđenje u razumnom roku iznimno može ostvariti ustavnom tužbom i prije nego je iscrpila pravni put ako je očigledno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka mogle za podnositelja ustavne tužbe nastupiti teške i nepopravljive posljedice.

Ustavom (čl. 29/1.)¹ i Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (dalje: Konvencija, NN – MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10 (čl. 6/1.))² strankama u postupku u Republici Hrvatskoj zajamčeno je pravo na pošteno suđenje, koje obvezuje upravna i sudbena tijela na donošenje konačne odluke u razumnom roku.

U praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud), koji je prihvatio stajališta Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP), za

¹ Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kaznjivog djela (čl. 29/1. Ustava).

² Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj (čl. 6/1. Konvencije).

procjenu razumnog vremena uzimaju se složenost upravnog predmeta, postupanje nadležnog (upravnog i sudbenog) tijela te ponašanje stranke, a početak roka računa se od dana nastanka »spora«, koji nastaje izjavljivanjem žalbe u upravnom postupku³ odnosno žalbe zbog šutnje uprave.⁴

Zbog vraćanja predmeta na ponovno postupanje upravnom tijelu od suda ili prvostupanjskom upravnom tijelu od drugostupanjskog upravnog tijela, Ustavni sud je u odluci U-III-A-4885/2005 od 20. lipnja 2005. zauzeo stajalište da se u takvim slučajevima kao vrijeme razumnog roka sagledava ukupno trajanje upravnog i upravnosudskog postupka.⁵

³ »26. Što se tiče razdoblja koje treba uzeti u obzir, Sud prvo primjećuje da je upravni postupak pokrenut 18. rujna 1997., a da je 14. lipnja 1999. Područni ured u Sisku donio rješenje kojim je odbijen zahtjev podnositeljice zahtjeva. Međutim, razdoblje koje treba razmotriti započelo je tek 9. srpnja 1999., kad je podnositeljica zahtjeva uložila žalbu protiv tog rješenja, jer je tada nastao 'spor' u smislu čl. 6/1.« (ESLJP, Božić protiv Hrvatske, presuda od 29. 6. 2006.).

⁴ »30. Što se tiče razdoblja koje treba uzeti u obzir, Sud prvo primjećuje da je upravni postupak pokrenut 23. lipnja 1998. Međutim, razdoblje koje treba razmotriti započelo je tek 28. kolovoza 1998., kad je podnositelj zahtjeva uložio žalbu zbog šutnje administracije. Tada je nastao 'spor' u smislu čl. 6/1. (vidi, mutatis mutandis, predmet Janssen v. Germany, br. 23959/94, st. 40., 20. prosinca 2001.)« (ESLJP, Počuča protiv Hrvatske, presuda od 29. 6. 2006., zahtjev br. 38550/02). Ustavni sud je, u odluci U-III-A-4885/2005 (t. 4. 2.), istaknuo da, u situacijama u kojima je moguće koristiti sredstva pravne zaštite protiv šutnje administracije, neće razmatrati duljinu »spornog« dijela prethodno okončanog upravnog postupka ako se podnositelji izrijekom ne pozovu na njegovo nerazumno trajanje i ujedno ne dokažu da su tom postupku koristili sredstva pravne zaštite protiv šutnje administracije. Žalba zbog šutnje uprave (nedonošenja akta u zakonskom roku) propisana je čl. 105/ 2. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09, dok je tužbu zbog nedonošenja pojedinačne odluke u propisanom postupku moguće podnijeti temeljem čl. 22/2. t. 2. Zakona o upravnim sporovima, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16..

⁵ »4.2. ... Ustavni sud stoga utvrđuje da i neaktivnošću, odnosno neučinkovitošću tijela državne uprave, drugih državnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima, kad u upravnim stvarima odlučuju o pravima, obvezama ili pravnim interesima stranaka u upravnom postupku, promatranom zajedno s trajanjem započetog upravnog spora, može doći do povrede čl. 29/1. Ustava i čl. 6/1. Konvencije u dijelu koji se odnosi na razumnu duljinu odlučivanja o pravima i obvezama stranaka. Trajanje samog upravnog spora pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, naime, ne pokazuje stvarno trajanje »spornog« razdoblja odlučivanja o konkretnoj upravnoj stvari. Stoga se ubuduće pri odlučivanju o eventualnoj povredi čl. 29/1. Ustava i čl. 6/1. Konvencije, u dijelu koji se odnosi na razumnu duljinu postupka, u obzir treba uzimati razdoblje trajanja upravnog spora zajedno s razdobljem trajanja prethodnog upravnog postupka u istoj upravnoj stvari, s tim da se ono računa od dana kada je nastao »spor« u smislu čl. 6/1. Konvencije. ... 4.3. ... Ustavni sud utvrđuje da u situacijama opetovano ponavljanja upravnih postupaka zbog poništavanja upravnih akata i vraćanja predmeta na ponovni upravni postupak od strane Upravnog suda Republike Hrvatske ima razumnog opravdanja sagledavati ukupno trajanje upravnih i upravnosudskih postupaka zajedno, i na toj osnovi prosuđivati eventualnu povredu podnositeljevog ustavnog prava zajamčenog čl. 29/1. Ustava i konvencijskog prava zajamčenog čl. 6/1. Konvencije.« Na opravdanost uraču-

U odluci U-III-1258/2017 od 27. lipnja 2017. Ustavni sud je, postupajući temeljem čl. 63. Ustavnog zakona,⁶ usvojio tužbu podnositeljice zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u upravnoj stvari, utvrđujući da je do dana odlučivanja o ustavnoj tužbi podnositeljice postupak trajao ukupno tri godine, četiri mjeseca i dvadeset devet dana. Ustavni sud je prihvatio tužbeni zahtjev za postupanje i prije okončanja postupka pred drugostupanjskim upravnim tijelom odnosno upravnim sudom, a posebnu vrijednost odluka Ustavnog suda ima jer je donesena u kratkom roku (ustavna tužba je podnesena 14. ožujka 2017., a odluka Ustavnog suda donesena je 27. lipnja 2017.).

Činjenica da je u postupku pred upravnim tijelom ili upravnim sudom protekao razuman rok za rješavanje upravne stvari može i treba biti razlog za meritorno rješavanje ustavne tužbe i prije iscrpljivanja redovnog prav-

navanja ukupnog vremena vođenja postupka (pred upravnim i sudbenim tijelom), upozorio je Šikić: »Iscrpljivanje pravnog puta u okvirima upravnog postupka procesna je pretpostavka za vođenje upravnog spora – građani se žalbom moraju obratiti drugostupanjskom tijelima prije negoli podnesu tužbu Upravnom sudu. Navedena okolnost predstavlja bitnu razliku između upravnosudskog i ostalih sudskih postupaka u Republici Hrvatskoj. Građani su, naime, u pravnu proceduru zakoračili trenutkom pokretanja upravnih postupaka, pa i vrijeme trajanja navedenih postupaka nije moguće zanemariti prilikom procjenjivanja razumnosti roka odlučivanja Upravnog suda« (Šikić, M., Vremenski okviri odlučivanja u hrvatskom upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1/2010, str. 100). Medvedović je upozorio na potrebu rješavanja problema odugovlačenja rješavanja upravnog postupka vraćanjem predmeta tijelu prvog stupnja: »...prema novoj koncepciji, rješavanje upravne stvari u okviru uprave mora biti okončano rješenjem drugostupanjskog tijela, a ne da se nakon njegovog rješenja stvar vraća prvostupanjskom tijelu na ponovno rješavanje, pa da onda na temelju nove žalbe stranke ponovno odlučuje drugostupanjsko tijelo. Nova regulacija treba spriječiti takav 'ping pong' s upravnom stvari i pravom stranke. Stranci treba omogućiti da čim prije dobije rješenje o svojoj upravnoj stvari i ako je njime nezadovoljna, da pokreće upravnosudski postupak« (Medvedović, D., Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku, u: Bienfeld, J. i dr., Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 49). Stažnik ističe da je Europski sud za ljudska prava upozorio na »višestruko vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje prvostupanjskom tijelu kao način postupanja koji onemogućuje odlučivanje u razumnom roku i učinkovitost čitavog sustava rješavanja predmeta pred upravnim tijelima« (Stažnik, Š., Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda hrvatskih građana pred Europskim sudom za ljudska prava, u: Hrvatska država i uprava, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2008., str. 151).

⁶ Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put u slučaju kad o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kaznjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud ili u slučaju kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice (čl. 63/1. Ustavnog zakona).

nog puta u zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.⁷ Kada bi rješavanje ustavne tužbe podnesene temeljem čl. 63. Ustavnog zakona u roku od tri mjeseca od njezina podnošenja, a u slučajevima kada je protekao razuman rok za rješavanje upravne stvari, postalo uobičajeno, to bi bio izniman i ponajbolji korak naprijed odnosno potvrda djelotvornosti ustavne tužbe kao sredstva pravne zaštite prava stranaka na pošteno suđenje odnosno suđenje u razumnom roku.

Iz obrazloženja:

- »10. Ustavni sud u skladu sa svojim ustaljenim stajalištem ističe da se razumnost duljine postupka uvijek mora procjenjivati u svjetlu okolnosti konkretnog slučaja prema sljedećim kriterijima: složenosti predmeta, ponašanju podnositelja i nadležnih tijela te važnosti predmeta postupka za podnositelja.
11. U trenutku odlučivanja o ustavnoj tužbi postupak u ovoj upravnoj stvari (sporu) nije okončan te je isti u tijeku pred Ministarstvom graditeljstva budući da je podnositeljica 25. svibnja 2017. izjavila žalbu na rješenje Upravnog odjela za provedbu dokumenata od 28. travnja 2017.
- Ustavna tužba podnesena je 14. ožujka 2017.
12. Pravno relevantno razdoblje koje treba razmotriti započelo je 30. siječnja 2014. kada je podnositeljica podnijela žalbu protiv rješenja Upravnog odjela za provedbu dokumenata od 9. siječnja 2014., jer je tada nastao 'spor' u smislu čl. 29/1. Ustava.
13. U konkretnom slučaju došlo je do ponavljanja upravnog postupka zbog poništavanja upravnog akta i vraćanja predmeta na ponovni upravni postupak prvostupanjskom tijelu pa je u skladu s praksom Ustavnog suda (stajališta izražena u odluci U-III A-4885/2005 od 20. lipnja 2007.) potrebno sagledati ukupno trajanje upravnog i upravno-sudskog postupka zajedno.

⁷ Redovni pravni put za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku propisan je čl. 63.–70. Zakona o sudovima, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, a obuhvaća podnošenje zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku predsjedniku suda pred kojim se postupak vodi, izjavljivanje žalbe predsjedniku neposredno višeg suda ako je zahtjev odbijen ili nije riješen u zakonskom roku te podnošenje zahtjeva za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku ako sud nije predmet riješio u roku koji mu je određen od nadležnog predsjednika suda.

14. Ustavna tužba podnesena je 14. ožujka 2017. te pravno relevantno razdoblje nije završilo s obzirom na to da je postupak u ovoj upravnoj stvari (sporu) i dalje u tijeku. Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje da je do dana odlučivanja o ustavnoj tužbi podnositeljice postupak trajao ukupno tri godine, četiri mjeseca i dvadeset devet dana.
15. Ustavni sud ocjenjuje da u konkretnom slučaju nije riječ o složenijem predmetu.
16. Postupak se najprije vodio pred prvostupanjskim upravnim tijelom, a zatim se u povodu žalbe podnositeljice vodio pred drugostupanjskim upravnim tijelom te povodom tužbe pred Upravnim sudom. Upravni sud je poništio drugostupanjsko rješenje i vratio predmet na ponovni postupak drugostupanjskom tijelu, nakon čega je drugostupanjsko upravno tijelo naložilo prvostupanjskom upravnom tijelu donijeti rješenje u roku od 30 dana. Prvostupanjsko upravno tijelo je nakon toga donijelo rješenje, koje je poništeno rješenjem drugostupanjskog upravnog tijela, nakon čega se podnositeljica obratila Upravnom sudu zbog nedonošenja rješenja pred prvostupanjskim upravnim tijelom. Konačno, prvostupanjsko upravno tijelo je donijelo rješenje protiv kojeg je podnositeljica izjavila žalbu.
U trenutku odlučivanja o ustavnoj tužbi podnositeljice predmet se nakon ponovljenog postupka pred prvostupanjskim tijelom vodi pred drugostupanjskim upravnim tijelom povodom žalbe podnositeljice, dok se povodom tužbe podnositeljice vodi i pred Upravnim sudom pod brojem UsI-145/17.
17. Podnositeljica nije pridonijela duljini postupka. Štoviše, kao stranka u postupku bila je aktivna i pokazala je brigu za predmet spora.
18. Ustavni sud utvrđuje da je postupak (upravni i sudski) u pravno relevantnom razdoblju trajao više od tri (3) godine te da nije okončan. Imajući u vidu duljinu trajanja postupka, koja je dijelom uzrokovana vraćanjem predmeta prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak kao i okolnost da je postupak i dalje u tijeku, Ustavni sud ocjenjuje da je podnositeljici povrijeđeno ustavno pravo na pošteno suđenje u dijelu koji se odnosi na razumnu duljinu postupka, a koje je zajamčeno čl. 29/1. Ustava.«

*Damir Juras**

* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split, e-mail: djuras@mup.hr.

Vrhovni sud Republike Hrvatske

UDK: 347.998.85(438)(094.8)

OBVEZA POSTUPANJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA IZVAN SLUŽBE

Čl. 6/2. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (ZPOO), NN 76/09, 92/14

Policijski službenik dužan je i izvan službe poduzeti radnje radi sprječavanja i sankcioniranja svih kaznenih djela koja se gone po službenoj dužnosti, a u suprotnom čini kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti.

Policijski službenik je državni službenik Ministarstva unutarnjih poslova, kao i službenik strane policijske službe koji je prema međunarodnom ugovoru ili zakonu ovlašten obavljati policijske poslove primjenom policijskih ovlasti (čl. 2/1. t. 3. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima). Policijski će službenik i izvan službe poduzeti radnje spašavanja života i osobne sigurnosti ljudi i imovine (čl. 6/2. ZPPO-a).

Presudom Vrhovnog suda Republike Hrvatske od 4. travnja 2016. razriješena je dvojba može li odnosno treba li policijski službenik kazneno odgovarati ako izvan službe sazna za počinjeno kazneno djelo i njegova počinitelja, a ne izvijesti o svojim saznanjima nadređene odnosno ništa ne poduzme radi procesuiranja počinitelja tog djela. Sud je u navedenoj presudi zauzeo stajalište da je policijski službenik i kada je izvan službe dužan poduzeti radnje radi procesuiranja kaznenog djela koje se goni po službenoj dužnosti, pa i kada se ne radi o kaznenom djelu kojim su ugroženi život, osobna sigurnost ili imovina osobe.

Dvojba je postojala jer zakonsko rješenje nije sasvim određeno u smislu obveze postupanja kod svih kaznenih djela koja se gone po službenoj dužnosti. Naime, zakonodavac izrijeком nalaže policijskim službenicima po-

duzeti radnje spašavanja života i zaštite osobne sigurnosti ljudi i imovine i izvan službe,¹ dok je objekt zaštite kod kaznenih djela protiv službene dužnosti, među koja spada i djelo »zlouporaba položaja i ovlasti« (koje je predmet ove presude), ispravnost i zakonitost u djelovanju državnih i javnih službi². Štoviše, zakonodavac ne propisuje izrijeckom da se radi o radnjama spašavanja i zaštite u odnosu na kaznena djela, a kako čl. 6/1. ZPPO-a propisuje ovlast policije za poduzimanje hitnih mjera nužnih za otklanjanje izravne opasnosti za ljude i imovinu (ako je očigledno da te mjere ne može pravodobno poduzeti nadležno tijelo), a čl. 6/2. ZPPO-a nalaže obvezu spašavanja policijskim službenicima i izvan službe, to bi se moglo shvatiti da se obveza policijskih službenika odnosi na spašavanje života i imovine u izvanrednim situacijama (elementarnim nepogodama i sl.), a ne na sprječavanje i otkrivanje kaznenih djela.

Ipak, budući da spašavanje života i imovine kao zajednički nazivnik može uključivati i kaznena djela koja ugrožavaju te vrijednosti, moglo bi se zaključiti da obveza postupanja policijskih službenika izvan službe postoji i kod kaznenih djela kada su neposredno ugroženi nečiji život i imovina te bi policijski službenik tada trebao, u onoj mjeri u kojoj je to moguće ovisno o okolnostima slučaja (mjesto događaja i broj počinitelja, sredstva napada i dr.) i sredstvima kojima raspolaže (službena značka, oružje, gumena palica i dr.), poduzeti radnje da spriječi ili prekine počinjenje kaznenog djela odnosno obavijesti nadležnu policijsku postaju o događaju, sudionicima i drugim relevantnim okolnostima. Dvojbi je doprinosila činjenica da je u prijašnjem Zakonu o policiji obveza policijskih službenika bila regulirana na sličan način,³ dok je u Zakonu o unutarnjim poslovima izrijeckom bilo naloženo policijskim službenicima da i izvan službe u svakoj prilici moraju sprječavati izvršenje kaznenih djela, otkrivati njihove počinitelje i održavati javni red i mir.⁴ S obzirom na navedeno nije moguće u potpunosti za-

¹ »St. 2. ističe obvezu djelovanja, odnosno spašavanja života i zaštite osobne sigurnosti ljudi i imovine. Takva obveza naspram zaštite ljudi u svakoj prilici, bez obzira na to je li u službi ili nije, neupitna je obveza, ne samo pravna već i moralna. Izjednačavanje obveze naspram zaštite imovine je postavljeno previše ekstenzivno i mora u podzakonskim aktima dobiti određeniji sadržaj.« Veić, P. i dr., Zakon o policijskim poslovima i ovlastima – tekst Zakona s pojašnjenjima, poveznicama i stvarnim kazalom, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 14.–15.

² Pavišić, B., Veić, P., Komentar Kaznenog zakona, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 1999., str. 548.

³ Policijski službenik dužan je u svako doba poduzeti nužne radnje radi zaštite života i osobne sigurnosti ljudi i imovine (čl. 10. Zakona o policiji, NN 129/00, 41/08).

⁴ Ovlaštena službena osoba dužna je poslove zaštite života i osobne sigurnosti ljudi, sprečavanja izvršenja kaznenih djela, otkrivanja tih djela i hvatanja njihovih učinilaca i

nemariti činjenicu da je zakonodavac novim zakonskim rješenjem iz 2000. odnosno 2011. pokazao određenu namjeru da suzi obveze policijskih službenika izvan službe, pri čemu važeći Zakon ne sadržava odredbe prema kojima bi policijski službenik bio dužan izvan službe imati u posjedu službenu iskaznicu, službenu značku, sredstva za vezivanje ili službeno oružje, a bez navedenog je upitna legalnost uredovanja s obzirom na to da se policijski službenik u građanskom odijelu prije primjene policijske ovlasti dužan predstaviti pokazivanjem službene značke i službene iskaznice (čl. 17. ZPPO-a), kao i učinkovitost postupanja. Dodatnu dvojbu čini i odredba prema kojoj policijskom službeniku u službi može biti naloženo obavljanje poslova drugog radnog mjesta samo ako je za to osposobljen (čl. 32/2. Zakona o policiji),⁵ a poznato je da svi policijski službenici nisu osposobljeni za sprječavanje i otkrivanje svih kaznenih djela. Ako se policijskom službeniku u službi može naložiti obavljanje poslova drugog radnog mjesta samo ako je za to osposobljen, postavlja se pitanje kako se od policijskog službenika izvan službe može tražiti samoinicijativno obavljanje poslova za koje nije osposobljen. Nadalje, zakonodavac nije propisao kojima se sve ovlastima izvan službe, a u odnosu na sprječavanje i otkrivanje kaznenih djela, policijski službenik može koristiti.

Nesporno je bilo i jest da policijski službenik koji prikriva kazneno djelo koje se goni po službenoj dužnosti, a za koje je saznao izvan službe, čini povredu službene dužnosti jer je zakonodavac propisao da se policijski službenik dužan i izvan službe ponašati tako da ne šteti ugledu službe, da policijski službenik odgovara za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove i zadatke ne obavlja savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržava zakona i drugih pravila o ponašanju za vrijeme službe ili izvan službe kada šteti ugledu službe (čl. 31/2. i čl. 93/1. ZP-a).

Slijedom navedenog, policijski službenik je bio i jest odgovoran disciplinski: 1. ako izvan službe nije poduzeo radnje zaštite života i osobne sigurnosti ljudi i imovine (čime krši obvezu iz čl. 6/2. ZP-a, pa time čini povredu službene dužnosti opisanu u čl. 96/1. t. 1. ZP-a kao »neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza«) ili 2. ako je znao za počinjeno kazneno djelo ili za djelo i počinitelja, a to je prikrilo (čime se nedolično ponaša i šteti ugledu službe, s obzirom na to da je nedolično i šteti ugledu službe prikrivanje onog djela čije sprječavanje

održavanja javnog reda i mira obavljati u svakoj prilici, bez obzira nalazi li se na službenoj dužnosti i da li joj je to stavljeno u zadatak (čl. 31/1. Zakona o unutarnjim poslovima, NN 29/91 – pročišćeni tekst, 73/91, 19/92, 33/92, 76/94, 161/98, 29/00, 53/00).

⁵ Zakon o policiji – ZP, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16

i procesuiranje spada u temeljne policijske poslove, pa time čini povredu službene dužnosti opisanu u čl. 96/1. t. 7. ZP-a kao »nedolično ponašanje u službi ili izvan službe kada šteti ugledu policije«.

Međutim, do ove presude nije postojalo jedinstveno stajalište tijela kaznenog progona (policija i državno odvjetništvo) o tome da policijski službenik čini kazneno djelo ako zna za počinjenje bilo kojeg kaznenog djela koje se goni po službenoj dužnosti, pa ne poduzme ništa da se to djelo prekine, a počinitelj procesuirá.⁶

Ova odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, koji je nadležan za osiguravanje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni (čl. 20/1. t. 1. Zakona o sudovima),⁷ značajan je i jasan iskorak u definiranju obveza policijskih službenika odnosno borbi protiv svih kaznenih djela koja se gone po službenoj dužnosti i njihovih počinitelja.⁸ U ovom kontekstu treba istaknuti i da policijski službenik ima pravo na besplatnu pravnu pomoć kada se protiv njega vodi prethodni ili sudski postupak u vezi sa zakonito obavljenim policijskim poslom, a kada policijski službenik ne bi bio ovlašten (imao pravo i dužnost) na postupanje izvan službe radi sprječavanja i procesuiranja kaznenih djela, onda bi u takvom

⁶ U rješenju o odbačaju kaznene prijave protiv H. P., i to za djelo za koje je naknadno osuđen presudom Županijskog suda u Zagrebu, koja je potvrđena upravo presudom Vrhovnog suda Republike Hrvatske koja se opisuje u ovom radu, Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta je naveo: »Naime, neobavljanje dužnosti postoji u slučaju da službena osoba svjesno i voljno propusti službenu radnju koja je u okviru njene službene ovlasti i koju je dužna poduzeti. U konkretnom slučaju iz rezultata posebnih dokaznih radnji proizlazi da je osumnjičeni H. P. duže vremena klijent M. H., a zbog svojeg svojstva svjestan je da je ona počinila kazneno djelo iz čl. 157/1. KZ-a, jer evidentno plaća korištenje seksualnih usluga koje mu pružaju različite djevojke koje mu organizira M. H. No, kako je isti za počinjenje kaznenog djela saznao upravo kao korisnik usluga koje se obavljaju u sklopu kaznenog djela iz čl. 157/1. KZ-a, dakle kao osoba koja u svoje slobodno vrijeme sudjeluje u radnji izvršenja kaznenog djela i bez kojeg sudjelovanja ne bi saznao za počinjenje kaznenog djela, to on nije dužan prijaviti i postupati kao policijski službenik u odnosu na konkretno kazneno djelo. Zbog toga postupanje osumnjičenika H. P. nema obilježja prijavljenog kaznenog djela niti nekog drugog kaznenog djela koje se goni po službenoj dužnosti.« Rješenje, K: K-US-88/13 od 19. travnja 2013.

⁷ Zakon o sudovima, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16.

⁸ U praksi je zabilježeno više slučajeva uspješnog djelovanja policijskih službenika izvan službe u hvatanju odnosno procesuiranju počinitelja kaznenih djela koja se gone po službenoj dužnosti: <https://www.vecernji.hr/vijesti/policajac-izvan-sluzbe-uhvatio-kradljivca-torbice-na-plazi-316099>, <http://www.portaloko.hr/clanak/dubrovnik-policajac-izvan-sluzbe-uhvatio-19godisnjaka-s-marihuanom/0/42553/>, <http://www.brodportal.hr/m/clanak/ukrao-televizor-pa-ga-odmah-uhvatio-policajac-izvan-sluzbe-14846>, <https://www.24sata.hr/news/naoruzan-i-izvan-sluzbe-ulovio-maskiranog-razbojnika-355988>, <https://www.24sata.hr/news/policajac-izvan-duznosti-dao-sve-od-sebe-da-privedu-lopove-364121>

slučaju ostao bez prava na besplatnu pravnu pomoć, ali bi se postavilo i pitanje kršenja zakona zbog neovlaštenog poduzimanja policijskih ovlasti u obavljanju policijskog posla.

Navedena presuda može (i mora) biti i poticaj zakonodavcu da zakonom sasvim precizno, kako se ne bi pojavljivala nikakva dvojba u tumačenju pravne norme, definira obveze postupanja policijskih službenika izvan službe u odnosu na kaznena djela odnosno njihove počinitelje. Ovo posebice jer ovom presudom nije razriješeno pitanje postupanja po prekršajima izvan službe, a njihovo sprječavanje i sankcioniranje također spada u temeljne policijske poslove, koje po stajalištu Vrhovnog suda Republike Hrvatske policijski službenici i izvan službe poduzimaju po službenoj dužnosti. Zakonska novela je i prigoda da se odgovori i na pitanje odgovornosti za štetu do koje može doći zbog postupanja policijskog službenika izvan službe (čl. 115. ZP-a). Nadalje, novela Zakona je i prigoda da se odredi i precizira novčana nagrada (dodatak na plaću) za policijske službenike koji se, kada je riječ o sprječavanju i otkrivanju kaznenih djela koja se gone po službenoj dužnosti, po stajalištu Vrhovnog suda, nalaze u stalnoj pripravnosti.

S obzirom na sve iskazane dvojbe te tijekom optuživanja i konačne osude H. P., ova presuda je i prilika za pohvalu službenika Službe organiziranog kriminaliteta Policijske uprave splitsko-dalmatinske koji su već 2013., dakle čim je djelo počinjeno, prepoznali u radnjama (propuštanju dužnosti) osuđenog H. P. obilježja kaznenog djela zlouporabe položaja i ovlasti te protiv njega podnijeli kaznenu prijavu nadležnom državnom odvjetništvu.

Iz obrazloženja:

»Dakle, optuženi H.P. je bio svjestan da se A. G. i L. B. prostituiraju uz novčanu naknadu u organizaciji M. H., a sam se, uz plaćanje, koristio seksualnim uslugama A. G. i L. B. te je pravilno zaključio prvostupanjski sud da je optuženi H. P. u cijelosti bio svjestan protupravnosti djelovanja M. H.

Optuženik nije u pravu ni kada tvrdi da je sporno je li on na bilo koji način omogućio M. H. obavljanje protuzakonite djelatnosti. Naime, prvostupanjski sud je pravilno utvrdio da je optuženi H. P. u razdoblju od 1. rujna 2012. do 2. ožujka 2013. bio policijski službenik Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, a od 10. prosinca 2012. obavljao je poslove radnog mjesta ... policijske postaje za kriminalističku policiju u Policijskoj postaji V.

Prema odredbi čl. 3/1. t. 3. i st. 2. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, policijski poslovi su sprječavanje kaznenih djela i prekršaja, njihovo otkrivanje i prikupljanje podataka o tim djelima i počiniteljima, a oni se obavljaju primjenom policijskih ovlasti, dok je u čl. 4/1. t. 1. istog Zakona određeno da policijski službenik obavlja policijski posao i primjenjuje policijske ovlasti po službenoj dužnosti.

Prema tome, optuženi H.P. bio je dužan po službenoj dužnosti poduzeti sve potrebne mjere kako bi se razotkrila kaznena djela za koja je osnovano sumnjao da se čine i kako bi se otkrili počinitelji. Međutim, on je činio sasvim suprotno, koristeći se seksualnim uslugama osoba s kojima ga je povezala M.H., a za te je usluge plaćao novčanu naknadu, znajući da dio naknade te iste osobe prosljeđuju M.H. Time je podupirao njezinu djelatnost umjesto da ju je razotkrio i procesuirao.

Stoga ispravno zaključuje prvostupanjski sud da je optuženi H.P. upravo svojim nečinjenjem, neobavljanjem svoje službene dužnosti M.H. pribavio korist u vidu neprocesuiranja za kaznena djela za koja je postojala osnovana sumnja da se čine i omogućio joj daljnje činjenje protuzakonite djelatnosti.«

Presuda od 4. travnja 2016.

*Damir Juras**

*Leon Tauber***

* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split, e-mail: djuras@mup.hr.

** Leon Tauber, umirovljeni glavni policijski savjetnik, Split, e-mail: leon.tauber@st.t-com.hr.

Upravni sud u Zagrebu

UDK: 347.998.85(497.5 Zagreb)(094.8)

STAVLJANJE SLUŽBENIKA NA RASPOLAGANJE NAKON UKIDANJA UPRAVNOG TIJELA U JEDINICI LOKALNE SAMOUPRAVE

Čl. 105/3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08 i 61/11 (dalje: ZSNLP(R)S) Presudom Upravnog suda u Zagrebu od 19.1.2017. odbijen je tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Grada ..., gradonačelnice, od 11.4.2014. i rješenja o stavljanju na raspolaganje Grada, Upravnog odjela, od 19.2.2014. te je odbijen zahtjev tužiteljice za naknadom troška tog upravnog spora.

Prvostupanjskim rješenjem Upravnog odjela Grada ... od 19.2.2014. službenica, upravna referentica, s ukupnim radnim stažem od 10 godina, od toga 7 godina i 10 mjeseci u Gradu ..., s položenim državnim stručnim ispitom, stavlja se na raspolaganje danom izvršnosti toga rješenja (t. I), službenici se utvrđuje rok raspolaganja u trajanju od dva mjeseca (točka II),¹ pravo na naknadu plaće za vrijeme raspolaganja službenica ostvaruje u visini plaće isplaćene u mjesecu koji je prethodio stavljanju na raspolaganje (t. III), službenica ima pravo na naknadu umjesto korištenja godišnjeg odmora razmjerno broju dana neiskorištenog godišnjeg odmora (t. IV), naknada iz t. IV toga rješenja isplatit će se službenici zajedno s isplatom posljednje naknade plaće (t. V), za vrijeme trajanja raspolaganja službenica nije dužna dolaziti na posao, a poslodavac joj je dužan isplatiti naknadu plaće i priznati sva ostala prava kao da je radila do isteka roka raspolaganja (t. VI), istekom roka raspolaganja službenici prestaje služba po sili zakona (t. VII), po isteku roka raspolaganja službenica ima pravo na otpremninu u

¹ Prema odredbi čl. 106. ZSNLP(R)S-a, na dužinu i tijek raspolaganja primjenjuju se opći propisi o radu koji se odnose na dužinu i tijek otkaznog roka, a za određivanje dužine raspolaganja računa se neprekidni radni staž u upravnim tijelima iste lokalne jedinice i u njezinim pravnim prednicima.

iznosu jedne trećine prosječne mjesečne plaće koju je ostvarila u tri mjeseca prije prestanka službe, za svaku navršenu godinu neprekidnog radnog staža kod poslodavca (t. VIII), otpremnina će se isplatiti službenici posljednjeg dana službe (t. IX).

Tuženik je svojim rješenjem od 11.4.2014. odbio kao neosnovanu žalbu tužiteljice izjavljenu protiv prvostupanjskog rješenja. U svom rješenju, između ostaloga, navodi da je prvostupanjskim rješenjem pravilno utvrđeno kako nakon donošenja Pravilnika o unutarnjem redu (dalje: Pravilnik) ne postoji slobodno radno mjesto za koje tužiteljica ispunjava uvjete, što, nadalje, znači da službenica nije mogla biti raspoređena, slijedom čega je stavljena na raspolaganje. Dalje se u rješenju ističe kako poslodavac ne može zaposliti službenicu na nekim drugim poslovima, budući da provodi smanjenje broja izvršitelja u skladu s Pravilnikom te stoga što nema potrebe za drugim poslovima koje bi službenica mogla obavljati, kao i da ju ne može obrazovati ili osposobiti za rad na nekim drugim poslovima, odnosno zbog financijske situacije Grada ... i već postojećeg realno potrebnog broja službenika, nije opravdano očekivati od poslodavca da obrazuje ili osposobi službenicu za rad na nekim drugim poslovima.

Tužiteljica u tužbi osporava zakonitost rješenja tuženika navodeći, u bitnome, da je Odlukom o ustrojstvu od 2013. provedena reorganizacija upravnih odjela kojom je ukinut dotadašnji upravni odjel u kojem je ona radila, te je formiran novi odjel u čiji djelokrug su prebačeni njezini poslovi. Dalje navodi kako donošenju pobijanog rješenja nije prethodilo pravilno i potpuno utvrđenje činjenica, već da se tuženik prema vlastitom priznanju orijentirao isključivo na socijalne kriterije iz Zakona o radu, NN 149/09, 61/11, 82/12 i 73/13 (dalje: ZoR)². Ističe kako su njezin rad i zalaganje uvijek bili iznad prosjeka te da je taj kriterij trebao biti odlučujući za tuženika, kao i da je svoj radni odnos kod tuženika nastavilo još dvoje službenika koji obavljaju istovjetne poslove kao ona, a koji u usporedbi s njom imaju manje radnog staža i nemaju uzdržavanih članova obitelji.

Iz obrazloženja:

»Smatra da je tuženik imao mogućnost rasporediti ju na druge odgovarajuće poslove odnosno i na drugo radno mjesto u okviru ustanove ili trgovačkog društva čiji je tuženik osnivač. Navodi kako je reorganizacija

² ZoR koji je bio na snazi u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o raspolaganju i rješenja tuženika primjenjivao se do stupanja na snagu novog Zakon o radu, NN 93/14 (dalje: ZoR 2014.), a isti je stupio na snagu 7.8.2014.

tuženika provedena selektivno, s unaprijed jasnim zaključcima i idejama o tome za koga kod tuženika više nema mjesta, bez poštovanja objektivnih i na zakonu zasnovanih kriterija, odnosno, bez poštovanja odgovarajućih odredbi ZSNLP(R)S-a i ZoR-a. Predlaže da Sud poništi pobijano rješenje tuženika i prvostupanjsko rješenje te da naloži tuženiku vratiti tužiteljicu u službu, sve uz naknadu troškova ovog spora i određivanje privremene mjere³ povratka na rad tužiteljice.«

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi, u bitnome, da se Grad ... nalazi u lošoj gospodarskoj situaciji zbog čega je tuženik i pristupio smanjenju broja službenika i racionalizaciji poslovanja. Dalje navodi da je tužiteljica prije donošenja Odluke o ustrojstvu i Pravilnika bila raspoređena na radno mjesto referenta za nacionalne manjine, koje je ukinuto zajedno s Upravnim odjelom za informiranje ... te da je poslove tog odjela preuzeo Upravni odjel za upravne, ... i opće poslove. Razlozi zbog kojih se tuženik prilikom donošenja rješenja o raspolaganju i rasporedu vodio uglavnom kriterijima utvrđenim ZoR-om⁴ temelje se na činjenici da je većina službenika prethodnih godina ocijenjena ocjenama vrlo dobar i odličan.

Iz obrazloženja:

»Navodi kako raspored tužiteljice na potpuno nove poslove, za koje je potrebno vrijeme za njezino osposobljavanje nije bio prihvatljiv, s obzirom na to da se svakodnevno radi sa strankama na način da je prilikom prijma stranke potrebno odmah posjedovati znanje za izdavanje propisanog obrasca radi podnošenja zahtjeva, za davanje uputa stranci, otvaranje klase, rad u specifičnom programu i drugi poslovi koje tužiteljica nikad nije obavljala niti su do sada bili u opisu njezina posla, a kod tuženika su u isto vrijeme bile zaposlene osobe koje su obavljale te poslove i imale sva stečena znanja potrebna za njihovo obavljanje. Navodi kako se prilikom donošenja rje-

³ Čl. 47. Zakona o upravnim sporovima, NN, 20/10, 143/12 i 152/14 (dalje: ZUS):

- 1) Sud može na prijedlog stranke izdati privremenu mjeru ako je to nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta.
- 2) O privremenoj mjeri sud odlučuje rješenjem.
- 3) Protiv rješenja o privremenoj mjeri može se uložiti žalba.

⁴ Odredbom čl.107/1/3. tada važećeg ZoR-a propisano je da pri odlučivanju o poslovno i osobno uvjetovanom otkazu poslodavac mora voditi računa o trajanju radnog odnosa, starosti, invalidnosti i obvezama uzdržavanja koje terete radnika. Treba napomenuti da odredbu gotovo istovjetnog sadržaja ima i ZoR 2014. Naime, prema odredbi čl. 115/2. ZoR 2014, pri odlučivanju o poslovno uvjetovanom otkazu, poslodavac mora voditi računa o trajanju radnog odnosa, starosti i obvezama uzdržavanja koje terete radnika.

šenja o raspolaganju za tužiteljicu poštovalo sve zakonom propisane kriterije i procedure te stoga predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev.«

Sud je izveo dokaz uvidom u spis predmeta i osporavano rješenje te je u dva navrata održao usmenu raspravu, omogućivši time strankama, sukladno odredbi čl. 6. ZUS-a, izjašnjavanje o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim pitanjima koja su predmet tog upravnog spora, nakon čega je, na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, sukladno čl. 55/3. ZUS-a, utvrdio da je tužbeni zahtjev neosnovan.

Sud nije odlučivao o prijedlogu za određivanje privremene mjere budući da je tužiteljica od prijedloga odustala tijekom upravnog spora.

Iz obrazloženja:

»Među strankama je sporno da li je službenica radi ukidanja Upravnog odjela za informiranje ..., zajedno s radnim mjestom referentice za nacionalne manjine u tom odjelu, zakonito stavljena na raspolaganje. Ovo s obzirom na prigovore tužiteljice da su novoustrojeni upravni odjeli uz preuzete poslove navedenog upravnog odjela preuzeli i službenike zatečene na tim poslovima, kao i prigovore da tuženik nije pravilno primijenio zakonske kriterije, odnosno da su postojala slobodna radna mjesta za koja je tužiteljica ispunjavala uvjete, zbog čega tužiteljica smatra da je dovedena u nepovoljniji položaj u odnosu na druge službenike.

Odredbom čl. 103/1. ZSNLP(R)S-a propisano je da kada se ukida upravno tijelo lokalne jedinice, službenike preuzima upravno tijelo koje preuzima poslove ukinutog upravnog tijela.

Preuzeti službenici koji se po donošenju pravilnika o unutarnjem redu ne mogu rasporediti, jer nema slobodnih radnih mjesta za koje ispunjavaju stručne i druge uvjete za raspored, stavljaju se na raspolaganje (stavak 3.).

Prema čl. 105/1. istog Zakona, kada se donese pravilnik o unutarnjem redu, službenici se raspoređuju na radna mjesta, sukladno tom pravilniku, vodeći računa o poslovima koje su do tada obavljali.

Ako se pravilnikom ukidaju pojedine ustrojstvene jedinice upravnog tijela, pojedina radna mjesta u upravnom tijelu ili se smanjuje potreban broj izvršitelja na pojedinim radnim mjestima, službenici koji su do tada bili raspoređeni na ta radna mjesta, odnosno u ustrojstvene jedinice koje se ukidaju, raspoređuju se na druga radna mjesta za koja ispunjavaju uvjete. Prednost kod rasporeda na radno mjesto ima službenik koji ima bolje ocjene dosadašnjeg rada i učinkovitosti (stavak 2.).

Ako nema odgovarajućeg radnog mjesta u upravnom tijelu na koje se službenik može rasporediti, donosi se rješenje o stavljanju na raspolaganje (stavak 3.).

Odredbom čl. 21. Odluke o ustrojstvu propisano je da upravna tijela iz čl. 9. te Odluke, odnosno Upravni odjel za upravne, ... i opće poslove, Upravni odjel za proračun i ..., Upravni odjel za gospodarstvo i ..., Upravni odjel za obrazovanje, ... i Upravni odjel za prostorno uređenje i ..., preuzimanjem poslova preuzima i službenike i namještenike koji su na dan stupanja na snagu te Odluke zatečeni na radu na preuzetim poslovima te prava i obveze i dokumentaciju.

Sud nalazi da je u prijelaznim i završnim odredbama Odluke o ustrojstvu u Gradu ... određeno da novoosnovani Upravni odjel za upravne, ... i opće poslove preuzima poslove koji su se do stupanja na snagu te odluke obavljali u ukinutim Upravnom odjelu za lokalnu samoupravu ... i Upravnom odjelu za informiranje građana, ..., kao i da novoosnovana upravna tijela (odjeli) preuzimaju i službenike i namještenike koji su na dan stupanja na snagu Odluke o ustrojstvu zatečeni na radu na preuzetim poslovima te prava i obveze i dokumentaciju.«

Sud je ocijenio da je tužiteljica stavljena na raspolaganje sukladno odredbi čl. 105/3. ZSNLP(R)S-a, zato što je tuženik utvrdio da ne može biti raspoređena niti na jedno drugo radno mjesto, dajući prednost za obavljanje poslova vezanih za prava nacionalnih manjina službenici s visokom stručnom spremom s obzirom na to da je donošenjem Pravilnika za poslove vezane za nacionalne manjine sistematizirano radno mjesto višeg stručnog suradnika za suradnju s predstavnicima nacionalnih manjina i mjesnu samoupravu, dakle radno mjesto za koje je propisana visoka stručna sprema. Tužiteljica nije ispunjavala uvjet za navedeno radno mjesto jer ima srednju stručnu sprema.

Iz obrazloženja:

»Uzimajući u obzir cjelokupnu dokumentaciju spisa, Sud nalazi da je tuženik pravilno donio rješenje o stavljanju službenice na raspolaganje, jer nije bilo slobodnog radnog mjesta na koje bi se tužiteljica mogla rasporediti. Sud otklanja prigovore tužiteljice da je tuženik navedeno rješenje o stavljanju na raspolaganje donio protivno svrsi istog instituta, dok prema dokumentaciji spisa proizlazi da je tuženik po isteku roka raspolaganja donio rješenje o prestanku službe tužiteljice s danom 16. 6. 2014.«

Vežano za prigovore tužiteljice da je dvoje službenika stavljeno u povoljniji položaj od nje, sud je ocijenio da se radi o poslovima koji nisu istovjetni

poslovima koje je tužiteljica do tada obavljala te je suglasan s pojašnjenjem tuženika da tužiteljica nije niti mogla dobiti raspored na njihova radna mjesta u smislu odredbe čl. 105/1. ZSNLP(R)S-a, dok vezano za prigovore tužiteljice da ju je tuženik mogao rasporediti na drugo radno mjesto u okviru ustanove ili trgovačkog društva čiji je tuženik osnivač, sud je cijenio osnovanim navode tuženika da se radi o mogućnosti, a ne obvezi poslodavca.

Sud je, nadalje, ocijenio valjanim razloge tuženika kojima se rukovodio prilikom donošenja odluke o stavljanju na raspolaganje tužiteljice i zbog kojih nije bilo potrebe za drugim poslovima koje bi tužiteljica mogla obavljati, kao i razloge zbog kojih nije bilo opravdano očekivati da tuženik obrazuje ili osposobi tužiteljicu za rad na nekim drugim poslovima te je zaključio da se pri donošenju predmetnog rješenja o stavljanju na raspolaganje vodilo računa o primjeni relevantnih zakonskih kriterija prilikom davanja prednosti na raspored za određeno radno mjesto.

Iz obrazloženja:

»Slijedom navedenog, Sud ocjenjuje da tužiteljica svojim prigovorima nije dovela u sumnju zakonitost osporenog rješenja, već nalazi da je rješenje o stavljanju tužiteljice na raspolaganje doneseno u zakonito provedenom postupku, na temelju pravilno i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja i uz pravilnu primjenu materijalnog prava.

Slijedom navedenog, Sud je na temelju čl. 57/1. ZUS-a odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan (točka I. izreke).

Zahtjev tužiteljice za naknadom troškova upravnog spora, odbijen je kao neosnovan, pozivom na odredbu čl. 79. ZUS-a, kojom je propisano da u upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove (točka II. izreke).«

Presuda od 19. siječnja 2017.

*Gordana Karapandža Prica**

* Gordana Karapandža Prica, pročelnica Upravnog odjela za upravne, imovinskopravne i opće poslove Grada Siska, e-mail: gordana.karapandza@gmail.com.

Upravni sud u Rijeci

UDK: 347.998.85(497.5 Rijeka)(094.8)

PRAVO STRANKE NA IZJAŠNJAVANJE O IZVEDENIM DOKAZIMA U UPRAVNOM POSTUPKU

Čl. 52. Zakona o općem upravnom postupku – ZUP, NN 47/09

Upravno tijelo mora stranci u ispitnom postupku omogućiti da se izjasni o svim izvedenim dokazima.

U upravnom postupku Policijska uprava ... otkazala je prebivalište građaninu S. R. nakon što je terenskim provjerom, koje su napravili policijski službenici, utvrđeno da on ne živi na prijavljenoj adresi.

U presudi do 7. travnja 2016. Upravni sud u Rijeci je utvrdio da je tužitelju (građaninu kojem je otkazano prebivalište) povrijeđeno pravo na sudjelovanje u postupku kada mu nije omogućeno da se očituje o iskazima saslušanih svjedoka te mu nije izrijekom dana mogućnost predlaganja dokaza za njegove tvrdnje.¹ Sud nije osporio da se kao dokaz u upravnom postupku može koristiti i terenska provjera policije, u kojoj su sadržani iskazi osoba koje su policijskim službenicima dale određene obavijesti, što je sukladno čl. 58. Zakona o općem upravnom postupku prema kojem se činjenično stanje može utvrđivati svim sredstvima prikladnim za dokazivanje.² Radi

¹ U postupku stranci se mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari. Službena osoba dužna je omogućiti stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima (čl. 30/1. i čl. 52/2. ZUP-a).

² »...Upravni postupnik naznačuje samo najvažnije vrsti dokaznih sredstava, ona za koja bi se moglo tvrditi da su tipična, te ponajčešće porabljena, i s razloga takvoga podesnim da ih se u Zakonu izrijekom naznači. To znači da je službena osoba koja postupak vodi,

ostvarenja načela učinkovitosti i ekonomičnosti, a s obzirom na različitost tvrdnji tužitelja i tuženika (donositelja upravnog akta), Sud je naložio da se u ponovljenom postupku održi usmena rasprava.

Iz obrazloženja:

»Odredba čl. 12/3. Zakona o prebivalištu pred policijska tijela, kao pretpostavku za odjavu prijavljenog prebivališta, postavlja strogi standard utvrđivanja činjenica potrebnih za nedvojbeno zaključivanje o tome živi li osoba na adresi prijavljenog prebivališta. ...

Naime: tuženik je činjenice na kojima je utemeljio svoju odluku utvrdio, u osnovi, isključivo iz sadržaja svjedoka V. B. i I. T., policijskih službenika koji su obavili terenske provjere, pri čemu se najveći dio njihovih iskaza temelji na posrednim saznanjima, što samo po sebi ne isključuje dopuštenost ni primjenjivost navedenog dokaza, ali utječe na njegovu ocjenu pri sagledavanju cjeline dokaznog materijala. Prema spisu predmeta upravnog postupka, tužitelj kao stranka u upravnom postupku nije prisustvo-vao saslušanju navedenih svjedoka (premda je tužitelj saslušan istog dana kada i svjedoci), niti mu je prije donošenja osporavane odluke omogućeno izjašnjenje o iskazu svjedoka (premda je saslušan nakon njih). Iz zapisnika o saslušanju tužitelja kao stranke ne može se zaključiti da je tužitelj pozvan na izjašnjavanje o dokaznim prijedlozima. Temeljenje odluke na obavijestima prikupljenim u dvjema terenskim provjerama, u situaciji u kojoj se i saznanja prikupljena u tim provjerama međusobno u znatnoj mjeri razlikuju (na što tužitelj osnovano upire u tužbi) ne udovoljava standardu nedvojbenog zaključivanja, već upućuje na potrebu dodatnog utvrđivanja odlučnih činjenica. Iskaz svjedokinje R. Č., saslušane u ovome sporu, na koji iskaz stranke nisu imale primjedbi, također dovodi u sumnju utvrđenje tuženika da tužitelj ne prebiva na adresi u R., R. 23. ...

glasom one iste dokazne maxime, vlasna porabiti i kakva druga, moglo bi se reći, atipična dokazna sredstva – kada smatra da su podesna za utvrđivanje pravoga stanja stvari ili da odgovaraju pojedinomu slučaju.« Babac B., Upravno pravo, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2004., str. 885. »Zakonodavac je Zakonom o općem upravnom postupku javnopravnom tijelu otvorio mogućnost utvrđivanja činjeničnog stanja svakim sredstvom prikladnim za dokazivanje. Međutim, i izričito je naveo neka dokazna sredstva i to: isprave, saslušanje svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka te očevid. Može se ustvrditi kako su izričito navedena samo u praksi najkorištenija dokazna sredstva među kojima će se za dokazivanje neke činjenice odabrati u svakom konkretnom slučaju najpogodnije sredstvo. Stoga, tijelo koje izvodi i ocjenjuje dokaze ne može neko dokazno sredstvo vrednovati kao sredstvo s jačom ili slabijom dokaznom snagom u odnosu na druga, jer su sva dokazna sredstva prema pravnoj snazi izjednačena.« Đerđa D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 151.

U ponovnom postupku tuženik će pozvati tužitelja da predloži dokaze na kojima temelji svoje navode, odlučit će o dokaznim prijedlozima tužitelja, ocijenit će treba li po službenoj dužnosti odrediti izvođenje dodatnih dokaza te će tužitelju omogućiti izjašnjenje o svim izvedenim dokazima. Pri tome će, radi ostvarivanja načela učinkovitosti i ekonomičnosti (čl. 10. ZUP-a), u svrhu koncentrirane provedbe dokaznog postupka te omogućavanja sudjelovanja tužitelja u postupku, biti provedena usmena rasprava, što ne isključuje mogućnost primjene i ostalih procesnih instrumenata. ...«

Presuda od 7. travnja 2016.

*Damir Juras**

* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split, e-mail: djuras@mup.hr.

Samostalni sektor za drugostupanjski upravni postupak Ministarstva financija Republike Hrvatske

UDK: 35.077.3:336.225.673(497.5)(094.77)

OBNOVA POSTUPKA JE MOGUĆA ZA RJEŠENJE PROTIV KOJEG NIJE MOGUĆE IZJAVITI ŽALBU

Čl. 123. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP), NN 47/09

Obnova postupka može se pokrenuti tek po okončanju upravnog postupka.

Obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti u roku od tri godine od dana dostave rješenja stranci, i to ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice odnosno dokazi bili izneseni odnosno upotrijebljeni u prijašnjem postupku; ako je rješenje povoljno za stranku doneseno na temelju neistinitih navoda stranke kojima je službena osoba dovedena u zabludu; ako je rješenje donijela osoba koja nije bila ovlaštena za njegovo donošenje ili osoba koja je morala biti izuzeta; ako kolegijalno tijelo koje je donijelo rješenje nije rješavalo u propisanom sastavu ili ako za rješenje nije glasovala propisana većina; ako osobi koja je trebala sudjelovati u svojstvu stranke nije bila dana mogućnost sudjelovanja u postupku; ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik; ako osobi koja je sudjelovala u postupku nije bila dana mogućnost da se služi svojim jezikom ili pismom (čl. 123/1. ZUP-a). Dakle, sve dok se protiv rješenja

može izjaviti žalba ili se protiv njega vodi drugostupanjski postupak, obnova postupka ne može se pokrenuti.¹

Rješenjem od 8. rujna 2017. Samostalni sektor za drugostupanjski upravni postupak Ministarstva financija prihvatio je žalbu podnositeljice (porezne obveznice) kojoj je, od Porezne uprave, Ispostava ..., utvrđena porezna obveza u postupku obnovljenom po službenoj dužnosti te je utvrdio da pogrešna primjena (tumačenje) prava upravnog tijela prilikom donošenja rješenja nije zakonom propisani razlog za obnovu postupka² te da obnova postupka nije bila dopuštena jer predmetni upravni postupak (u kojem se odlučuje o poreznoj obvezi stranke) nije niti dovršen rješenjem protiv kojeg nije moguće izjaviti žalbu.

Iz obrazloženja:

»U obrazloženju pobijanog rješenja porezno tijelo navodi da je uvidom u spis predmeta utvrđeno da je greškom ukinuto rješenje doneseno po osnovi ugovora o najmu, pa je iz tog razloga trebalo u obnovljenom postupku po službenoj dužnosti naknadno utvrditi postojeću poreznu obvezu za razdoblje od 1. siječnja 2010. do 30. travnja 2013.

Odredbom čl. 123/1. ZUP-a propisano je da se obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti u roku od tri godine od dana dostave rješenja stranci, i to iz razloga navedenih u istom članku Zakona.

S obzirom na to da u osporenom rješenju porezno tijelo navodi da je ono doneseno u obnovljenom postupku, ovo tijelo smatra kako nisu bili ispunjeni zakonski uvjeti za obnovu postupka. Naime, spisu predmeta je priložen veći broj žalbi koje je žaliteljica izjavila protiv prvostupanjskih rješenja kojima joj je bila utvrđena obveza predujma poreza i prireza za navedeno razdoblje na osnovi ugovora iz 2005., pri čemu nije vidljivo je li porezno tijelo odlučilo o žalbi zbog nedonošenja rješenja u zakonskom roku žaliteljice od 2. studenog 2016., a vezano za ugovor o raskidu ugovora o najmu poslovnog prostora od 5. siječnja 2006., već je nakon navedene žalbe donijelo osporeno rješenje od 22. prosinca 2016.

¹ Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 279.

² Bitni dio obrazloženja presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 16. veljače 2012., kojom je utvrđeno da nepravilna primjena materijalnog prava odnosno naknadno drugačije tumačenje propisa, temeljem kojeg je donesena odluka nisu zakonom propisani kao razlog za obnovu postupka, v. Juras, D., Nova činjenica i dokaz za obnovu upravnog postupka, Hrvatska i komparativna javna uprava, broj 3, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 917–919.

Kako se ne može smatrati da je predmetni postupak bio dovršen donošenjem rješenja protiv kojeg nije moguće izjaviti žalbu, što je uvjet za obnovu postupka, sukladno gore citiranoj odredbi čl. 123/1. ZUP-a, ovo tijelo ne prihvaća razloge poreznog tijela u osporenom rješenju jer oni ne predstavljaju zakonom propisane razloge za obnovu postupka.«

Rješenje od 8. rujna 2017.

*Damir Juras**

* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split, e-mail: djuras@mup.hr.

Međunarodni znanstveni seminar i ljetna škola Istraživanje i poučavanje upravne znanosti i javne uprave: Hrvatska, jugoistočna Europa i šire

UDK 35.07(497)(047)

Institut za javnu upravu u suradnji s Pravnim fakultetu u Zagrebu i s Pravnim fakultetom u Splitu organizirao je Međunarodni znanstveni seminar i ljetnu školu pod nazivom Istraživanje i poučavanje upravne znanosti i javne uprave: Hrvatska, jugoistočna Europa i šire (*Researching, Theorizing, and Teaching Administrative Science and Public Administration: Croatia, South East Europe, and Beyond*) koji se održavao u Dubrovniku u prostorijama Centra za napredne znanstvene studije (CAAS) od 10. do 15. srpnja 2017.

Međunarodni seminar i ljetna škola zamišljeni su kao platforma za razmjenu iskustva između znanstvenika koji se bave javnom upravom i upravnom znanošću, praktičara sa područja javne uprave te doktorskih studenata koji tek ulaze u područje proučavanja javne uprave. Također, cilj seminara bio je povezati znanstvenika iz područja jugoistočne Europe, no i šire, te je stoga skupu prisustvovalo više od 50 sudionika, kako iz istočne i zapadne Europe, tako i Rusije, SAD-a i Kine.

Prvi dan Međunarodnog seminara moderirao je izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić, sa Pravnog fakulteta u Zagrebu, a tematski okvir cjelodnevnih izlaganja postavljen je kao znanost, metodologija i profesija. Nakon uvodnih riječi predsjednika Instituta za javnu upravu prof. dr. sc. Ivana Koprčića, prof. dr. sc. Cheryl Michelle Piskulic, sa Sveučilišta u Oacklandu, SAD, održala je prvo predavanje pod nazivom *Temeljni elementi studijskih programa za javnu upravu u SAD-u*. Uslijedilo je predavanje prof. dr. sc.

Krystofa Steyversa sa Sveučilišta u Ghentu o kvantitativnoj metodologiji u istraživanju lokalne samouprave, a predavanje pod nazivom *Razvoj teorije o javnoj upravi* održao je Lisheng Dong sa Sveučilišta Liangxiang, Peking, Kina. Izlaganje o novoj orijentacije upravne znanosti u Hrvatskoj i zemljama jugoistočne Europe održao je prof. dr. sc. Ivan Koprić sa Pravnog fakulteta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu, a doc. dr. sc. Jasmina Džinić govorila je o stanju upravne profesije u Hrvatskoj i šire. Izlaganja je pratila bogata i dinamična rasprava sudionika.

Drugi dan bio je pretežno namijenjen studentima poslijediplomskog doktorskog studija, a opća tema bila je *Lokalna i regionalna samouprava na prekretnici*. Uvodnu riječ dala je doc. dr. sc. Jasmina Džinić, a potom je uslijedilo predavanje Krystofa Steyversa pod nazivom *Komparativna istraživanja o lokalnoj politici*. Cheryl Michelle Piskulich održala je predavanje o lokalnoj i regionalnoj samoupravi na prekretnici, pri čemu se posebno osvrnula na Sjedinjene Američke Države. Također, prof. dr. sc. James W. Douglas, sa Sveučilišta North Carolina, Charlotte, SAD, govorio je o fiskalnoj decentralizaciji u Sjedinjenim Američkim Državama. Prof. dr. sc. Ringa Raudla, sa Tehničkog sveučilišta u Tallinnu, Estonija, održala je predavanje pod nazivom *Participativno budžetiranje u lokalnoj samoupravi*, gdje je poseban naglasak stavljen na proračun samih jedinica lokalne samouprave. Lisheng Dong potom je održao predavanje pod nazivom *Nove metropolitanske regije u Kini i njihovo upravljanje*. O novim trendovima i razvoju u javnim politikama i regionalnim samoupravama govorio je doc. dr. sc. Vedran Đulabić. Uslijedilo je predavanje doc. dr. sc. Romee Manojlović o modernizaciji javnog menadžmenta u jedinicama lokalne samouprave, a doc. dr. sc. Dana Dobrić sa Pravnog fakulteta u Rijeci govorila je o europeizaciji same lokalne samouprave. Nadalje, izv. prof. dr. sc. Mirko Klarić sa Pravnog fakulteta u Splitu održao je predavanje pod nazivom *Razvoj i problemi u hrvatskoj lokalnoj samoupravi*, a prof. dr. sc. Boris Bakota održao je predavanje pod nazivom *Obrazovanje za službi lokalnih službenika u Europi*. Također, doc. dr. sc. Dejan Vučetić sa Sveučilišta u Nišu osvrnuo se na Srbiju u predavanju pod nazivom *Upravljanje ljudskim potencijalima u lokalnoj samoupravi u Srbiji – temeljni izazovi i prepreke*.

Treći dan Seminara bio je namijenjen širokoj raspravi znanstvenika i ostalih stručnjaka s područja jugoistočne Europe, s ciljem institucionalnog povezivanja i daljnjeg nastavka suradnje. Raspravu je vodio prof. dr. sc. Ivan Koprić, a ona je bila iznimno plodonosna te su doneseni mnogobrojni kvalitetni zaključci, između kojih valja istaknuti institucionalno povezivanje znanstvenika upravne znanosti sa područja jugoistočne Europe, na čemu će se početi raditi u narednom periodu.

Četvrti dan bio je namijenjen analizi suvremenih trendova i problema unutar upravne znanosti. Predavanja su održali članovi Katedre za upravu znanost u Zagrebu. Na samom početku prof. dr. sc. Ivan Koprić održao je uvodnu riječ te predavanje na temu evaluacijskih studija u upravnoj znanosti. Uslijedilo je predavanje prof. dr. sc. Gordane Marčetić o etici u javnoj upravi, gdje je predstavljen razvoj misli od antičke Grčke i Rima do suvremenih teorija. Nakon toga je izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić održao predavanje pod nazivom *Implikacije kompleksnosti javne uprave na njezino istraživanje*. O položaju žena u samoj javnoj upravi govorila je doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak, a doc. dr. sc. Jasmina Džinić problematizirala je pitanje studija slučaja i na koji način se one (ne)provode. Također, doc. dr. sc. Romea Manojlović održala je predavanje o analizi sadržaja kao metodologiji upravne znanosti. Skup je nastavljen izlaganjem predavačice dr. sc. Tijane Vukojičić Tomić pod nazivom *Povezanost organizacijske učinkovitosti i teorije reprezentativne birokracije?* te doc. dr. sc. Mihovila Škarice koji je govorio o perspektivama i analizi samih troškova unutar sustava javne uprave. Znanstvena novakinja Daria Dubajić bavila se pak klasičnim i novim oblicima vlasti u lokalnim jedinicama, a asistentica Petra Đurman participacijom u javnoj upravi. Nadalje, asistentica Iva Lopižić održala je predavanje o integriranim i cjelovitim pristupima u obavljanju javnih poslova. Dan je završio sadržajnom i bogatom raspravom s mnogim zaključcima.

Peti dan Seminara tematiziran je kao izobrazba i učenje upravne znanosti i javne uprave u širem smislu. Nakon uvodnih riječi prof. dr. sc. Ivana Koprića predavanje pod nazivom *Unaprjeđenje istraživanja radi unaprjeđenja upravljanja* održao je prof. dr. sc. Geert Bouckaert sa Kataličkog Sveučilišta Leuven, Belgija. Uslijedilo je predavanje prof. dr. sc. Ringe Raudle koja je govorila o obrazovanju i obrazovnim sadržajima u upravnoj znanosti u samoj Europskoj uniji. Prof. dr. sc. James W. Douglas prikazao je učenja upravne znanosti u Sjedinjenim Američkim Državama, a prof. dr. sc. Alexey Barabashev, sa Nacionalnog istraživačkog centra u Moskvi, Rusija, održao je predavanje o obrazovanju u području javne uprave i upravne znanosti u Rusiji. Seminar se dalje nastavio predavanjem prof. dr. sc. Ivana Koprića o izobrazbi javne uprave i njihovim trendovima u Europi. Nakon toga je doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak predstavila rezultate i analizu istraživanja na temu studijskih programa javne uprave i upravne znanosti u istočnoj Europi. Istraživanje su proveli izv. prof. dr. sc. Gordana Marčetić, doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak i doc. dr. sc. Jasmina Džinić. Kraj dana obilježila su izlaganja studenata poslijediplomskog doktorskog studija, koje je moderirala doc. dr. sc. Jasmina Džinić, te stručna analiza radova i podjela certifikata sudionicima.

Zadnji, šesti dan Seminara održana je široka i cjelokupna rasprava znanstvenika sa područja upravne znanosti te praktičara zaposlenih u hrvatskoj javnoj upravi. Cilj rasprave bio je osigurati povezanost znanosti i prakse, detektirati glavne probleme hrvatske javne uprave te na koji način sinergija znanosti i prakse može u tome pomoći.

Zbog velikog broja sudionika iz raznih zemalja, uključujući i sudjelovanje doktorskih studenata, praktičara te nekih od najistaknutijih profesora upravne znanosti u svijetu, može se zaključiti da je konferencija učinila kvalitativni iskorak u području proučavanja javne uprave u Hrvatskoj i šire. Rezultati konferencije bit će dostupni u obliku publikacije Instituta za javnu upravu.

*Mario Jerak**

* Mario Jerak, student pete godine Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: mario.jerak@gmail.com.

Znanstveni skup *Kulture, raznolikost i javna uprava*

UDK: 35.07:316.647.5(047)

U organizaciji Instituta za javno upravljanje Katoličkog sveučilišta u Leuvenu, Belgija, održan je 14. i 15. prosinca 2017. znanstveni skup pod naslovom *Kulture, raznolikost i javna uprava*. Skup je održan u okviru projekta *Europske perspektive za javnu upravu* (EPPA) koji financira njemačka Fondacija Alexander von Humboldt kroz program istraživačkih nagrada Anneliese Maier. Projekt vode profesori Geert Bouckaert s Katoličkog sveučilišta u Leuvenu i Werner Jann sa Sveučilišta u Potsdamu, Njemačka.

Projekt *Europske perspektive za javnu upravu* započeo je 2014., a završava 2019. Identificirana su četiri glavne teme: discipline, budućnosti, kulture i prakse. U okviru prve nastoji se razmotriti odnos političke i upravne znanosti, prava, ekonomije i drugih temeljnih znanstvenih disciplina koje se bave javnom upravom ili je dotiču. U drugoj temi pokušavaju se predvidjeti mogući smjerovi razvoja pružanja javnih usluga i oblikovanja javnih politika u javnoj upravi. Treća tema polazi od rastuće kulturne raznolikosti i potrebe da se ona, kao neizostavna činjenica koja ima velik utjecaj na javnu upravu u različitim aspektima, više uzme u obzir u istraživanjima i upravnom obrazovanju. Četvrta tema pokušava povezati produkciju znanja o javnoj upravi s korištenjem tim znanjem u praksi.

Svakoj temi bila je posvećena jedna konferencija. Već su prije održane dvije, a četvrta, o odnosu znanosti i prakse, slijedi. Na svakoj konferenciji sudjeluju vodeći znanstvenici i istraživači te drugi vrhunski upravni stručnjaci, predstavnici najvažnijih institucija te mladi istraživači.

Konferencija u Leuvenu, kao treća u nizu, bila je strukturirana u sedam sesija. Osim uvodne i završne sesije, ostalih pet započele su izlaganjem jednog ili dvoje ključnih eksperata za temu o kojoj je bila riječ, na koje su se nadovezala izlaganja dvoje ključnih znanstvenika i istraživača iz per-

spektive javne uprave te jednog mladog istraživača. U uvodnoj sesiji profesori Bouckaert i Jann dali su informaciju o cilju i dosadašnjem tijeku projekta te otvorili raspravu svojim kraćim izlaganjima.

Druga tema bila je posvećena migracijama i etnicitetu te njihovu odrazu na javnu upravu kao znanstvenu disciplinu. Uvodno izlaganje o migracijama održao je Johan Wets s Katoličkog sveučilišta u Leuvenu, a prezentacije o utjecaju migracija na istraživanje, znanost o upravljanju i upravno obrazovanje imali su Mark Bovens sa Sveučilišta u Utrechtu koji je ujedno i član Vijeća za znanost nizozemske vlade, Ivan Koprić sa Sveučilišta u Zagrebu te Ine Deprez s Katoličkog sveučilišta u Leuvenu.

Uvodno izlaganje o religiji i njezinu utjecaju na raznolikost govorio je Erkan Toguslu iz Centra za istraživanje interkulturalizma, migracija i manjina Katoličkog sveučilišta u Leuvenu. Slijedila su izlaganja o utjecaju religije na proučavanje i poučavanje o javnoj upravi Sofiane Sahraoui iz Međunarodnog instituta za upravne znanosti te Edine Soldo i Nicolasa Alfana sa Sveučilišta Aix-Marseille.

Jezičnu raznovrsnost u Europi predstavio je Edoardo Ongaro, predsjednik Europske grupe za javnu upravu. Analizu s gledišta upravne znanosti dali su Steven Van de Walle s Katoličkog sveučilišta u Leuvenu i Trine H. Fjendbo sa Sveučilišta u Aarhusu. Peta sesija bila je posvećena pitanjima grupiranja zemalja u komparativnim upravnim istraživanjima, kao i problemima koje u tom smislu otvaraju sve veća raznolikost u Europi, kao i druge promjene. Izlagali su Eckhard Schröter sa Sveučilišta Zeppelin, Taco Brandsen sa Sveučilišta u Nijmegenu te Adrian Hundrea sa Sveučilišta Babes-Bolyai.

O problemima koje kulturna i druga različitost otvara u upravljanju ljudskim potencijalima i organizaciji javne uprave uvodno je govorio Stephen Collins, voditelj jedinice za projekte razvoja organizacije i upravljanje znanjem Europske komisije. Refleksije na temu dali su Sandra Groeneveld sa Sveučilišta u Leidenu te Fanny Badache iz Lausanne. Konferencija nije završila zaključcima, nego izlaganjem dvojice voditelja projekta o glavnim pitanjima koja su otvorena tijekom dvodnevnog skupa.

U svojem sam izlaganju opisao složeni povijesni razvoj, geografsku, kulturnu, jezičnu, religijsku i etničku raznovrsnost Hrvatske i drugih dijelova jugoistočne Europe, stanje europeizacije, promjene strukture stanovništva, valove migracija tijekom zadnjih desetljeća, karakteristike javnog upravljanja, upravne znanosti i upravnog obrazovanja u regiji, nužnost istraživanja migracija, integracije, međusobne prilagodbe ljudi, koncept migranata kao ljudskog potencijala koji valja privući, a ne odbijati, važnost

reprezentativne uprave u društvu raznolikosti te niz implikacija koje takvo stanje diverzificiranosti populacije ima na istraživanja, razvoj upravne teorije i studijske programe.

Naglasio sam važnost ljudskih, političkih i socijalnih prava, europski upravni prostor, lokalne javne i društvene službe, civilno društvo i institucije samopomoći, digitalnu potporu pametnim rješenjima integracije stanovništva i druge važne momente. U istraživanju i znanosti istaknuo sam etnografske studije i istraživanja, mapiranje stanja raznovrsnosti i utemeljenje prognostičkih modela koji se tako utvrđenim stanjem mogu koristiti za planiranje budućeg razvoja javnih službi, umrežavanje istraživača i eksperata-praktičara te planiranje većih regionalnih projekata a i onih koji bi bili izvedeni na razini čitave Europe, ali i uzimanje u obzir nove fragmentacije populacije za izgradnju upravne teorije.

Konferencija u Leuvenu bila je brojčano relativno mala (četrdesetak sudionika), ali ujedno i konferencija na kojoj su izlaganja imali neki od danas ponajboljih znanstvenika, profesora, eksperata-praktičara i mladih istraživača iz svih dijelova Europe. U raspravama je sudjelovalo još i desetak drugih sudionika, od Kine do Australije, koji nisu imali formalna izlaganja, ali su unijeli interkontinentalnu perspektivu u razmatranja o utjecaju raznolikosti na javnu upravu kao znanstvenu i nastavnu disciplinu. Takav format konferencije koja je započela zajedničkim objedom a završila neformalnom raspravom na kraju drugog dana, uz niz drugih zajedničkih sadržaja, omogućila je intenzivnu razmjenu ideja među sudionicima.

Opći je zaključak konferencije da raznovrsnost postoji i bit će sve veća, kao i njezin utjecaj na istraživanja, razvoj upravne teorije i upravnog obrazovanja. U svakom slučaju, otvara se mnoštvo novih pitanja koja traže odgovore, premda je i dosadašnja situacija s kojom se nosila upravna znanost i struka bila daleko od jednostavne. Raznovrsnost je dio nove normalnosti na koju valja računati, kojom se treba baviti i koja će sve značajnije suodređivati probleme upravne prakse i znanosti.

Ivan Koprčić

* Prof. dr. sc. Ivan Koprčić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te predsjednik Instituta za javnu upravu, e-mail: ivan.koprčić@pravo.hr.

Jedanaesta generalna konferencija udruženja *European Consortium for Political Research*

UDK: 321.01(4)(047)

Jedanaesta generalna konferencija udruženja *European Consortium for Political Research* (ECPR) održana je od 6. do 9. rujna 2017. na Sveučilištu u Oslu, Norveška. Preko 2.000 sudionika iz više od 50 zemalja sudjelovalo je u programu posvećenom odabranim temama iz područja političkih znanosti, političke teorije, javne uprave i međunarodnih odnosa. Održano je šest panel-diskusija, četiri okrugla stola te je prikazano 1.856 radova u okviru 72 sekcije i 444 panela. Plenarno predavanje *Demokratska odgovornost i promjene u europskom političkom poretku* održao je profesor emeritus Johan P. Olsen.

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu predstavljala je doc. dr. sc. Jasmina Džinić koja je u suradnji s prof. dr. sc. Carmen Navarro sa Autonomnog sveučilišta u Madridu (UAM) organizirala panel *Upravljanje kvalitetom u lokalnim javnim službama* u okviru sekcije *Transformacije u sistemu lokalnog upravljanja: inovacije, kvaliteta i kapacitet*. Doc. dr. sc. J. Džinić prezentirala je rad *Analiza sadržaja znanstvenih radova o upravljanju kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi* pripremljen u suradnji s doc. dr. sc. Romeom Manojlović te je sudjelovala u raspravi u istome panelu. Pored navedenog, prezentirani su i sljedeći radovi: *Upravljanje učinkovitošću kao instrument koordinacije? Strategije unaprijeđenja kvalitete u području predškolskog odgoja u Francuskoj, Njemačkoj i Švedskoj* i *Upravljanje kvalitetom u metropolitanskim jedinicama u Turskoj*.

U okviru preostalih panela u istoj sekciji obrađeno je još desetak drugih tema. Osim toga, na konferenciji se raspravljalo o mnogobrojnim drugim

temama među kojima se mogu izdvojiti populizam, politička participacija, upravljanje krizama, politički ekstremizam, građanstvo i migracije i druge.

*Jasmina Džinić**

* Doc. dr. sc. Jasmina Džinić, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: jdzinic@pravo.hr.

Četrnaesti Forum za javnu upravu *Izazovi upravljanja: decentralizacija i dekoncentracija obavljanja javnih poslova*

UDK: 35.071.6(047)

Dana 7. lipnja 2017. u organizaciji Zaklade Friedrich Ebert i Instituta za javnu upravu održan je četrnaesti po redu Forum za javnu upravu na temu decentralizacije i dekoncentracije obavljanja javnih poslova. Moderatorica foruma bila je Nives Miošić, a uvodna izlaganja održali su prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu, i Iva Lopižić, asistentica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Uvod u raspravu dali su pozvani diskutanti Branimir Posavec, predstojnik Ureda državne uprave u Međimurskoj županiji, i doc. dr. sc. Mihovil Škarica s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Profesor Koprić održao je predavanje *Kroz integraciju u decentralizaciju: integrirano lokalno javno upravljanje* u kojem je istaknuo kako hrvatsku javnu upravu karakterizira snažna fragmentacija sustava lokalne samouprave, ali i državne uprave, javnih poduzeća i agencija na lokalnoj razini, što dovodi do loših posljedica za demokratsku kontrolu, strateško planiranje, koordinaciju, transparentnost i pružanje javnih usluga građanima. Rješenje takvog stanja Koprić vidi u provedbi integriranog lokalnog upravljanja i decentralizaciji. Dok se tradicionalno naglašavala razdijeljenost razina, integrirano lokalno upravljanje odvija se u perspektivi višerazinske strukture i stavlja naglasak na suradnju i zajedničko vođenje, financiranje i pružanje javnih poslova i usluga. Decentralizacija treba biti usmjerena policentričnom razvoju zemlje i osiguravanju pružanja određenog minimuma javnih usluga jednake razine svim građanima. Pored toga, Koprić je za razvoj hrvatske javne uprave istaknuo važnost regionalizacije, jačanja kapaciteta lokalnih jedinica, jačanja mjesne samouprave te uvođenja jedinstvenog upravnog mjesta (*one stop shop*) pod uvjetom prethodne reorganizacije.

Iva Lopižić održala je izlaganje pod nazivom *Dekoncentrirane državne službe i lokalna samouprava: faktor kapaciteta*, u kojem je najprije teorijski prikazala različite uloge državne uprave na teritoriju, model organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju i njihove povezanosti s kapacitetom lokalne samouprave. Zbog procesa demokratizacije i razvoja lokalne samouprave, u razvijenim je zemljama najzastupljenija koordinativno-planska uloga usmjerena na koordinaciju lokalnih samoupravnih jedinica i ostalih aktera u obavljanju javnih poslova, strateško planiranje i osiguravanje kohezije teritorijalnih javnih politika. U uvjetima slabe razvijenosti lokalne samouprave, uloga državne uprave na teritoriju uglavnom je integrativna ili provedbena, a odnosi između državne uprave i lokalne samouprave orijentirani na nadzor, politički utjecaj ili pomoć lokalnoj samoupravi u obavljanju javnih poslova. Pored toga je istaknuto da bi za razvijenu lokalnu samoupravu najprimjerenije bilo primijeniti ili model prenesenog djelokruga ili model organizacijske integracije, dok ostali modeli uglavnom nisu u skladu s razvijenom i jakom lokalnom samoupravom. Nadalje, Lopižić je prikazala pregled normativnog razvoja uređenja dekoncentrirane državne uprave u Hrvatskoj te iznijela empirijske podatke o broju zaposlenih i sredstvima ureda državne uprave u županijama. Podaci upućuju na porast broja područnih jedinica središnjih tijela državne uprave, na nedostatak koordinativno-planske uloge ureda državne uprave u županijama i na znatno snažniju državnu upravu na teritoriju u odnosu prema lokalnoj samoupravi.

Branimir Posavec naveo je mnoge nelogičnosti u sustavu dekoncentrirane državne uprave u Hrvatskoj, što uzrokuje otklanjanje odgovornosti središnjih tijela državne uprave za stanje u pojedinom resoru. Naime, uredi državne uprave često se doživljavaju kao organizacijski dijelovi Ministarstva uprave pa se i komunikacija između resornih ministarstava i ureda državne uprave odvija preko Ministarstva uprave. Suprotno normativnom uređenju, većinu inspekcijskih poslova obavljaju središnja tijela državne uprave, dok su u nadležnosti ureda državne uprave u županijama tek dvije inspekcije. S druge strane, uredi državne uprave obavljaju niz poslova koje bi mogla i trebala obavljati druga tijela. Određeni su poslovi podijeljeni između središnjih tijela državne uprave i ureda državne uprave u županijama zbog čega uredi ne mogu u cijelosti izvršiti i isporučiti određeni posao. Posavec je istaknuo kako je, uzimajući u obzir specifičnosti pojedinih ureda i područja na kojima djeluju, potrebno preraspodijeliti obavljanje javnih poslova uz mogućnost uvođenja politipskog ustroja tijela državne uprave na teritoriju.

Doc. dr. sc. Mihovil Škarica istaknuo je da u Hrvatskoj ne postoji tijelo koje koordinira i na koherentan način vodi reformske javne politike te da zbog visokog stupnja centralizacije dužnosnici i rukovoditelji na najvišim razinama ne posvećuju dovoljno vremena promišljanjima o funkcioniranju same javne uprave i postavljanju strateških pitanja na dnevni red. Pored toga, ministarstva funkcioniraju kao zasebne i zatvorene cjeline. Stoga je potrebno stvoriti centar vlade koji će preuzeti ulogu koordinatora, objediniti različite poglede te iznijeti jedinstvenu politiku reforme javne uprave. U raspravi su istaknuti i drugi problemi poput nepoznavanja uloge ureda državne uprave u županijama, njihove slabe koordinacije i vođenja, nedostatka edukacije tamošnjih državnih službenika, slabog kapaciteta Ministarstva uprave za provođenje reforme javne uprave i drugi.

Jasmina Džinić

* Doc. dr. sc. Jasmina Džinić, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: jdzinic@pravo.hr.

Deseta međunarodna konferencija povjerenika za informiranje

UDK 342.732:35.08(047)

Od 20. do 21. rujna 2017. u Manchesteru, Ujedinjeno Kraljevstvo, održana je deseta po redu Međunarodna konferencija povjerenika za informiranje (*International Conference of Information Commissioners*) pod nazivom Povjerenje, transparentnost i progresivna informacijska prava (*Trust, transparency and progressive information rights*).¹ Konferencija, koja se redovito održava od 2003. kada je povjerenike za informiranje i druge institucije u čijoj je nadležnosti zašita prava na pristup informacijama (obnudsmagne, agencije za osobne podatke i pristup informacijama) ugostio Berlin, održala se drugi put za redom u Manchesteru (nakon one održane 2005.) uz zajedničko domaćinstvo povjerenice za informiranje Ujedinjenog Kraljevstva Elizabeth Denham te v.d. povjerenice za informiranje Škotske Margaret Keyse. Konferencija je okupila povjerenike za informiranje iz tridesetak država te delegate, uz sudjelovanje predstavnika akademske zajednice, medija i udruga civilnog društva te predstavnika iz javne uprave. Središnji dio Konferencije održan je 20. rujna kada se u cjelodnevnom otvorenom programu razmatralo nekoliko ključnih tema vezanih uz ostvarivanje prava na pristup informacijama. Uvodno predavanje pod nazivom: U obranu otvorenog društva održao je profesor dr. Alasdair Roberts (University of Massachusetts, School of Public Policy) koji je naglasio važnost transparentnosti i ostvarivanja prava na pristup informacijama za funkcioniranje demokracije te društveni i gospodarski napredak. Drugo uvodno predavanje održala je Emily O'Riley, pučka pravobraniteljica EU-a i prethodno prva povjerenica za informiranje Republike Irske, naglašavajući seizmički utjecaj koji su tehnološke promjene imale na informiranje građana i mogućnost kontroliranja vlasti. Posebice u EU-u, koju se često optužuje

¹ <https://icic2017open.org/>

za nedostatak demokratičnosti, upravo transparentnost omogućuje povratak povjerenja građana u institucije.

U pojedinim sesijama, koje su moderirali povjerenici i novinari, sudjelovao je niz ključnih predstavnika institucija i korisnika prava na pristup informacijama koji su predstavili svoja iskustava i projekte kojima su znatno pridonijeli transparentnosti – od australskog povjerenika Timothyja Pilgrima, kanadske povjerenice Suzanne Legaut, irskog povjerenika i ombudsmana Petera Tyndalla, indijskog povjerenika Radhe Krishna Mathura, meksičkog povjerenika Oscara Mauricija Guerrera Forda i drugih, primjerice Melanie Ann Pustay, direktorice Ureda za informacijsku politiku ministarstva pravosuđa SAD-a, pa do predstavnika najznačajnijih globalnih i europskih udruga u području transparentnosti – Helen Darbishire, potpredsjednice Access Info Europe, Mauricea Frankela, direktora britanske Campaign for Freedom of Information, Tobyja Mendela, izvršnog direktora Centre for Law and Democracy, Arne Semsrotta iz njemačke Frag den Staat, Alexa Kashumova iz bugarskog Access to Information Program te predstavnika medija koji su se osobito istaknuli u ovom području, kao što su Marc Ellison s BBC-a i Will Moy iz udruge Full fact, servisa za provjeru činjenica.

Zaključci prvog dana mogu se sažeti u sljedeće tvrdnje:

- Posljednjih dvadesetak godina sveobuhvatno se i temeljito promijenilo shvaćanje o tome koje su informacije dostupne građanima – povećala se količina informacija u javnoj domeni, a tehnološke promjene znatno su povećale dostupnost informacija; upravljanje dokumentima u tijelima javne vlasti, uz nove tehnologije, ostaje ključno za ostvarivanje prava na pristup informacijama.
- Otvoreni podaci, kao i ostale proaktivno objavljene informacije, značajan su resurs za novinare, udruge i akademsku zajednicu, ali nažalost nisu dovoljno iskorišteni.
- Informacija sama po sebi nije uvijek dovoljna, već je, kako bi se izbjeglo nerazumijevanje i kriva interpretacija, a time i pad povjerenja u institucije, potrebno dati dodatna objašnjenja (tijela javne vlasti) odnosno interpretirati i kontekstualizirati informaciju (mediji, udruge).
- Nema najboljeg ili jedinstvenog modela za zaštitu prava na pristup informacijama (povjerenik, ombudsman, agencija itd.), već odabir ovisi o kontekstu, političkoj i pravnoj kulturi, resursima institucije, u smislu financijskih sredstava za aktivnosti te broja zaposenih, te osobito o samoj osobi povjerenika koji sa svojom vizijom i posvećenošću određuje kvalitetu institucije u zadanom okružju.

- Vlade i druga tijela javne vlasti mogu povjerenika vidjeti kao partnera u izgradnji boljeg društva ili kao smetalo, ovisno o vlastitoj orijentaciji i posvećenosti javnom interesu.

Drugog dana Konferencije, 21. rujna, održan je cjelodnevni zatvoreni dio u kojem su sudjelovali povjerenici za informiranje razmatrajući konkretna pitanja koja se pojavljuju u svakodnevnom radu te izazove koji se pred njih postavljaju, kako u organizacijsko-financijskom i političkom smislu tako i u pogledu ključnih pitanja transparentnosti koja će biti relevantna u predstojećem razdoblju. Osobito je istaknuta potreba za uključivanjem u Partnerstvo za otvorenu vlast, kako na nacionalnoj razini tako i globalno, kao i uspostava sustava pomoći (publikacija, radionica) za razmjenu iskustava koja bi poslužila novoimenovanim povjerenicima.

Najznačajniji dio Konferencije odnosi se na usvajanje *Rezolucije o pravu na pristup informacijama i odgovornosti javnih službi*² o provedbi koje su se povjerenici obvezali izvijestiti na sljedećoj, jedanaestoj po redu, Konferenciji koja će se održati 2019.

Rezolucijom se nastoji istaknuti važnost transparentnosti pružanja usluga organizacija i pojedinaca privatnog sektora kroz različite sustave vanjskog ugovaranja, outsourcinga, koncesija, javno-privatnog partnerstva i slično. Rezolucija se poziva na stanarde otvorenog ugovaranja Partnerstva za otvoreno ugovaranje³ kojima se nastoji uspostaviti kontrola i transparentnost ugovora koje sklapaju tijela javne vlasti s trećim osobama, osobito u postupcima javne nabave, koncesija i sl., kao i njihove provedbe.

Tekst rezolucije prenosi se u cijelosti:

Rezolucija

Pravo na pristup informacijama i odgovornost javnih službi

usvojena na 10. međunarodnoj konferenciji povjerenika za informiranje, Manchester, rujan 2017.

S vjerom u otvoreno društvo koje osnažuje pravo javnosti na informaciju putem odgovarajućih mehanizama transparentnosti i pogoduje sudjelovanju i uključivanju građana;

² <https://icic2017open.files.wordpress.com/2017/09/icic-2017-resolution.pdf>

³ <https://www.open-contracting.org/>

zamjećujući da se u posljednjih četvrt stoljeća vanjsko ugovaranje javnih usluga poduzećima privatnog sektora i drugim organizacijama izvan javnog sektora značajno razvilo, od relativno jednostavnih ugovora za pružanje dobara ili postojećih usluga, do inovativnih visokoprofiliranih sporazuma o povjeravanju obavljanja javnih poslova osjetljivih javnih usluga koje su se prije smatrale ključnim poslovima javne uprave, primjerice u području skrbi za starije, zdravstvene skrbi, zatvora, *public utilities* i infrastrukture;

prepoznajući da su se modeli pružanja javnih usluga tijekom vremena promijenili i time moguće utjecali na pravo javnosti da zna kako organizacije izvan javnog sektora pružaju javne usluge i koriste javna sredstva;

zamjećujući izazov nadzora nad potrošnjom javnih sredstava i djelotvornosti usluga koje pružaju vanjski ugovaratelji;

zamjećujući utjecaj na važne demokratske vrijednosti kao što su odgovornost i transparentnost kao i šire ostvarivanje javnog interesa;

zamjećujući različitost nacionalnih akcijskih planova vlada uključenih u inicijativu Partnerstvo za otvorenu vlast koja je naglasila blagotvorne reforme koje su posljednjih godina provele mnoge zemlje, osobito u pogledu otvorenog ugovaranja;⁴

uvjereni da mjere proaktivne transparentnosti primjenom standarda otvorenog ugovaranja mogu pomoći ostvarivanju istinske odgovornosti za korištenje javnim sredstvima;

svjesni važnosti transparentnosti u postupcima javne nabave radi suzbijanja korupcije;

zamjećujući da su u mnogim pravnim porecima usvojeni zakoni koji proširuju pristup na informacije u posjedu organizacija izvan javnog sektora;

pozivajući se na pokazatelje povjerenika za informiranje o izazovima u pogledu ovog pitanja – u istraživanju povodom Konferencije 2017. i Izvješću Centra za slobodu informiranja: Prema iskustvu povjerenika za informiranje: rezultati istraživanja Međunarodne mreže za razmjenu povjerenika za informiranje 2013.

Konferencija je odlučna:

⁴ http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_NAP-Report_Dec2016.pdf

- poticati inicijative i programe kojima se poboljšava zakonodavstvo o pristupu informacijama s obzirom na vanjsko ugovaranje usluga i usluga koje pružaju organizacije izvan javnog sektora, kada je to u skladu s nacionalnom okvirom;
- promovirati globalne inicijative koje utvrđuju standarde otvorenog ugovaranja;⁵
- uspostaviti radnu skupinu Konferencije radi razmjene prakse o inicijativama kojima se nastoji poboljšati pristup informacijama o pružanju javnih usluga organizacija izvan javnog sektora, uz izvještavanje o poduzetom na 11. konferenciji 2019.

*Anamarija Musa**

⁵ V. Open Contracting Partnership – Global Principles.

* Doc. dr. sc. Anamarija Musa, Povjerenica za informiranje Republike Hrvatske i docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: amusa@pravo.hr.



INSTITUT ZA JAVNU UPRAVU

organizira znanstveno-stručni skup na temu

EUROPEIZACIJA HRVATSKE LOKALNE SAMOUPRAVE: STANDARDI EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI I HRVATSKA LOKALNA I REGIONALNA SAMOUPRAVA

Urednik: prof. dr. sc. Ivan Koprić

Znanstveno-stručni skup će se održati u četvrtak, 1. ožujka 2018. s početkom u 9.00 h u dvorani Hrvatske obrtničke komore, Ilica 49, Zagreb

Teme skupa:

Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave u Europi i hrvatska lokalna samouprava. Problemi hrvatske lokalne samouprave i moguća rješenja. Europska povelja o lokalnoj samoupravi (EPLS) i stanje hrvatske lokalne samouprave. O hrvatskoj lokalnoj i regionalnoj samoupravi očima hrvatskog izaslanstva u Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe. Uloga EPLS u zaštiti položaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nasuprot središnjoj vlasti. Zaštita prava na lokalnu samoupravu pred Ustavnim sudom. EPLS i decentralizacija. Politički standardi EPLS i hrvatska lokalna samouprava. Participacija i transparentnost kao standardi Vijeća Europe: uloga EPLS i Protokola o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti. Načela EPLS i sudjelovanje građana u odlučivanju u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. Hrvatska lokalna i regionalna samouprava i osiguranje političke zastupljenosti nacionalnih manjina. Pledoaje za nestranački koncept lokalnih izbora. Doprinos odnosa s javnošću ostvarenju misije lokalne samouprave u Hrvatskoj. Harmonizacija regionalne razine u Europi. EPLS u hrvatskom gradu. Funkcionalni odnos lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj u svjetlu

odredaba EPLS. Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i standardi EPLS. Načelo samostalnosti lokalnih jedinica u određivanju vlastitog unutarnjeg ustrojstva. Položaj lokalnih službenika u nekim zemljama članicama Vijeća Europe. EPLS i suzbijanje korupcije. Dvadeset godina EPLS u Sloveniji: priča o uspjehu? Implementacija standarda EPLS u Srbiji. Iskustva Bosne i Hercegovine u ratifikaciji i primjeni EPLS.

Predavači su: prof. dr. sc. Ivan Koprić (Pravni fakultet u Zagrebu), prof. dr. sc. Slaven Ravlić (Pravni fakultet u Zagrebu), doc. dr. sc. Anamarija Musa (Povjerenica za informiranje Republike Hrvatske & Pravni fakultet u Zagrebu), prof. dr. sc. Robert Blažević (Pravni fakultet u Rijeci), prof. dr. sc. Duško Lozina (Pravni fakultet u Splitu), izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić (Pravni fakultet u Zagrebu), izv. prof. dr. sc. Boris Bakota (Pravni fakultet u Osijeku), doc. dr. sc. Dario Čepo (Pravni fakultet u Zagrebu), doc. dr. sc. Romea Manojlović (Pravni fakultet u Zagrebu), Andreja Pavlović (Hauska & Partner, Zagreb), Nives Kopajtich Škrlec (Udruga gradova), Mladen Ivanović (Udruga općina, Izaslanstvo Republike Hrvatske u Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe), doc. dr. sc. Dana Dobrić Jambrović (Pravni fakultet u Rijeci), doc. dr. sc. Mihovil Škarica (Pravni fakultet u Zagrebu), mr. sc. Vojko Rešetar (Grad Zagreb), dr. sc. Željka Burić, Bojan Dadasović, Gordana Karapandža Prica, izv. prof. dr. sc. Tereza Rogić Lugarić (Pravni fakultet u Zagrebu), Boris Milošević (zastupnik u Hrvatskom saboru), dr. sc. Tijana Vukojić Tomić (predavač Pravnog fakulteta u Zagrebu), dr. sc. Vanja Seršić, Slavica Banić, doc. dr. sc. Iztok Rakar (Fakultet za upravu u Ljubljani, Slovenija), prof. dr. sc. Predrag Dimitrijević (Pravni fakultet u Nišu, Srbija), izv. prof. dr. sc. Dejan Vučetić (Pravni fakultet u Nišu, Srbija), doc. dr. sc. Jelena Vučković (Pravni fakultet u Kragujevcu, Srbija), mr. sc. Muhamed Mujačić (Pravni institut, Sarajevo, Bosna i Hercegovina).

Kotizacija: 1.000,00 kn (uključuje radni materijal, opsežnu knjigu *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*, dodatnu publikaciju Instituta, ručak i osvježenje). U slučaju prijave najmanje tri osobe iz iste organizacije ili jedinice dajemo popust od 20%. Popust za članove Instituta iznosi 10%.

Prijava do 26. 02. 2018.: Sve informacije o programu znanstveno-stručnog skupa, kao i prijavni obrasci dostupni su na web stranici Instituta za javnu upravu: www.iju.hr

Prof. dr. sc. Milan Ramljak

*Ivan Koprić**

UDK 929 Ramljak, M.
35.07(497.5)Ramljak, M.

Profesor dr. sc. Milan Ramljak rodio se u Čitluku kod Posušja 29. rujna 1938., a umro je 24. siječnja 2018. u Zagrebu. Studij prava završio je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 1965. Bio je dobitnik rektorove nagrade tijekom studija. Magisterij znanosti i doktorat znanosti stekao je na istom Fakultetu. Magisterij pod naslovom Odnosi između centralnih i lokalnih organa uprave u Jugoslaviji obranio je 1973., a doktorsku disertaciju pod naslovom Utjecaj razvoja na međusobne odnose centralnih i lokalnih organa uprave 1979. pod mentorstvom akademika Eugena Pusića. Godine 1965. zaposlio se kao asistent iz Nauke o upravljanju na Visokoj upravnoj školi, koja je osnovana 1956., postala članicom Sveučilišta u Zagrebu 1962., a integrirala se s Pravnim fakultetom Sveučilišta u Zagrebu 1968. Tako je i Ramljak od 1968. nastavio karijeru na Pravnom fakultetu, prošavši čitav karijerni put od asistenta, znanstvenog asistenta (1977.) preko docenta (1980.) do redovitog profesora (1986.). Uz Nauku o upravljanju (danas Upravna znanost) predavao je i niz srodnih predmeta. Specijalizaciju je pohađao na Visokoj školi za upravne znanosti u Speyeru, Njemačka, akademske godine 1984./85., a kao gost-istraživač povremeno je na toj školi boravio i u razdobljima 1974.–1975. te 1982.–1984. Predavao je Nauku o upravljanju i na pravnim fakultetima u Osijeku, Rijeci i Splitu te na Arhitektonskom i Medicinskom fakultetu Sveu-

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, predsjednik Instituta za javnu upravu i predsjednik Znanstvenog vijeća Akademije pravnih znanosti Hrvatske, e-mail: ivan.kopric@pravo.hr

čilišta u Zagrebu. Predavao je na poslijediplomskim studijima, napose na poslijediplomskom magistarskom znanstvenom studiju upravno-političkih znanosti Pravnog fakulteta u Zagrebu sve do 2005.

Na Fakultetu je profesor Ramljak obnašao mnoge dužnosti. Tako je u razdoblju 1981.–1983. bio prodekan Fakulteta, a poslije je jedno vrijeme bio predstojnik Pravno-političkog odjela, urednik izdavačke djelatnosti i predsjednik Poslovnog odbora. Od 1987. do 1991. bio je predstojnik Katedre za upravnu znanost. Bio je voditelj poslijediplomskog magistarskog znanstvenog studija upravno-političkih znanosti od 1987. do 1991. Bio je aktivan i u stručnom radu te je obnašao dužnost predsjednika Udruženja za upravne znanosti i praksu Hrvatske u razdoblju 1986.–1989.

Kao dio velike i propulzivne znanstveno-istraživačke skupine okupljene oko akademika Eugena Pusića, profesor Ramljak sudjelovao je u brojnim velikim empirijskim, organizacijskim, *policy* i drugim istraživanjima, koja su se odvijala u sklopu Instituta za društvena istraživanja, a čiji su rezultati objavljeni u posebnim istraživačkim izvještajima, publikacijama i knjigama u razdoblju 1968.-1990. Među njima su primjerice Teritorijalna konfiguracija lokalnog samoupravljanja u okviru ustavne koncepcije općine, 1968., Jugoslavenska komuna: teritorij, razvijenost i samoupravljanje u općini, 1972., Local Government in Rapid Social Change, 1973., Osnovni problemi i razvojne tendencije u republičkoj upravi SR Hrvatske, 1981., Reguliranje i ostvarivanje kadrovske funkcije u elektroprivredi Hrvatske, 1982., Uprava i društvo, 1986., Problemi integracije u komunalnom sistemu grada Zagreba, 1988., Prijedlog reforme komunalnog sistema u Zagrebu, 1989., Političko-upravni sistem, 1989., Komunalni sistem kao osnovica i okvir razvoja grada Zagreba, 1989., Dugoročni razvoj neprivrednih djelatnosti, 1990., i dr.

Profesor Ramljak objavio je knjigu Centralna i lokalna uprava u razvoju 1981., a bio je suautor knjiga Samoupravljanje (više izdanja, uključivo s prijevodima na slovenski i neke druge jezike, s početnim izdanjem 1974.), Upravni sistemi 1975., 1983. i 1988., Uprava i društvo 1986., Hrestomatija upravne znanosti svezak I. i II. 1988., Javna uprava – nastavni materijali 2006. te više od 50 znanstvenih i stručnih radova u znanstveno-stručnoj periodici. Među zanimljivijim su radovima Premještaj radnika u upravi 1968., Interesne grupe i interesi 1985., Local Self-Government in Yugoslavia 1989., Aktualni problemi centralizacije i decentralizacije 1990., Razvitak uprave u Hrvatskoj u razdoblju od 1946. do 1963. godine 1990., Međunarodno priznanje Republike Hrvatske i razvoj pravne države 1999. i drugi.

Knjiga-monografija Centralna i lokalna uprava u razvoju njegova je najznačajnija knjiga, u kojoj temeljem teorije sustava i spoznaja teorije or-

ganizacije istražuje način na koji razvoj, ponajprije ekonomski i socijalni, utječe na javnu upravu, i to na njezinu diferencijaciju, na lokaciju upravnih poslova te na oblike povezivanja središnjih i lokalnih upravnih tijela. Uz to što je razvoj uprave analizirao u korelaciji s općim ekonomsko-socijalnim razvojem, temeljito je u knjizi obradio neke od ključnih koncepata teorije javnog upravljanja i teorije organizacije, kao što su diferencijacija uprave, lokalna samouprava, hijerarhija te centralno-lokalni odnosi. Time je dao značajan doprinos razumijevanju razvojnih procesa u društvu i javnoj upravi, izniman doprinos teoriji lokalne samouprave te značajan doprinos primjeni i razvoju teorije organizacije u proučavanju organizacija javne uprave.

Profesor Ramljak odmah je nakon održavanja prvih višestranačkih izbora bio imenovan potpredsjednikom Vlade Republike Hrvatske, kao nestranačka osoba. Tu je dužnost obavljao u prve tri vlade koje su kao predsjednici vodili Stjepan Mesić, Josip Manolić i Franjo Gregurić, u razdoblju od 31. svibnja 1990. do 12. kolovoza 1992. Bio je uz to i predsjednik Državne komisije za UNPROFOR 1992. godine. Ponovo je bio imenovan i izabran kao potpredsjednik Vlade, ovaj put istodobno obnašajući i dužnost ministra pravosuđa, od 14. svibnja 1998. do 13. travnja 1999., u Vladi koju je kao predsjednik vodio Zlatko Mateša. Otišao je davši ostavku na dužnost.

Dva puta obnašao je i dužnost veleposlanika Republike Hrvatske, oba puta u zemljama u kojima se govori njemački – jer je dobro govorio njemački jezik. Bio je veleposlanik u Austriji od ožujka 1994. do lipnja 1998. te u Njemačkoj, relativno kratko, oko godinu i pol, u razdoblju 2001.-2002. I s dužnosti veleposlanika u Njemačkoj otišao je davši ostavku te se umirovio. Time njegova javna i politička aktivnost nije prestala. Tako je 2004. bio osobni savjetnik ministra vanjskih poslova, a u razdoblju 2004.-2005. član Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske. Primio je više važnih domaćih i stranih odlikovanja. Mnogi su ga cijenili, od građana do političara.

Profesor Ramljak bio je član Instituta za javnu upravu od osnivanja 1997., i Hrvatskog diplomatskog kluba. Bio je jedan od osnivača SLAP-a, udruge za zaštitu hrvatskih voda i mora te dugogodišnji predsjednik Nadzornog odbora te udruge. Bio je član i predsjednik udruge Forum hrvatske sloge. U slobodno vrijeme se bavio planinarenjem, tenisom i skijanjem te bio posebno povezan s prirodom. Nakon umirovljenja živio je na relaciji Zagreb – Posušje.

Poznavao sam profesora Ramljaka kao student, bio mi je član komisije za obranu diplomskog rada, a predavao mi je i na poslijediplomskom

magistarskom studiju, koji sam pohađao upravo u vrijeme kad je on bio predstojnik studija. Uvijek vrlo korektan, smiren, pripremljen, odmjeren, a ponekad i suzdržan – takav smo dojam o njemu dijelili moji kolegice i kolege i ja. Nije se razbacivao velikim riječima, nikad nije bio od onih koje bi mediji prenosili zbog skandala. Dao je ostavke na državne dužnosti onda kad se ozbiljno razišao s premijerom ili predsjednikom Republike oko važnih političkih, moralnih i konceptualnih pitanja. Nije svoje ostavke davao na sva zvana – prva, na dužnost potpredsjednika Vlade Z. Mateše, bila je javnosti nepoznata dulje od mjesec dana. Ostao je uvijek povezan s ljudima s kojima se slagao, i u tome nije kalkulirao, bio je lojalan prijatelj i kolega. Nepoznato je da me po prvim izborima 1990. zvao raditi u Vladu, ali kod mene je prevladala želja za akademskom i znanstvenom karijerom. Nije mi to zamjerio, ostali smo uvijek u dobrim odnosima.

Tijekom 1990-ih i 2000-ih predavao je jako malo, tek jedan izborni predmet na poslijediplomskom studiju. Nagovaranja da se uključi u pisanje udžbenika Upravni sustavi, da drži predavanja na raznim studijima i ponovo se aktivira u znanstveno-istraživačkom radu manje-više nije prihvaćao, smatrajući da više nije dovoljno dobro pripremljen za to. Rijetko svojstvo koje istinskog znalca razlikuje od onih koji smatraju da su stručnjaci za sve. Ipak, dolazio je na naše radne sastanke, a zadnji takav bio je kad smo započinjali jedan projekt za Grad Zagreb, krajem 2005.

Uvijek je pružao podršku nama, kolegicama i kolegama, davao savjete, bio dostupan i spreman razgovarati. Bio je čovjek s integritetom i – po mojem iskustvu – dobar čovjek. Možda je to i najbolje po čemu ćemo ga pamtiti. Nesumnjivo, ostvario je bogatu karijeru: vjerujem da je ispunio svoje želje. Dokazao se u znanstveno-istraživačkom i nastavnom radu na Fakultetu, ali i u političko-upravljačkoj praksi, u vremenima koja su bila sve samo ne laka. Stil kojim je to napravio dokazuje da je zavrijedio poštovanje ljudi koji su ga poznavali.

Jurica Malčić

Ivan Koprić*

UDK 929 Malčić, J.
351.941(497.5)

Jurica Malčić ostavio je dubok trag u praktičnim aspektima unaprjeđenja javnog upravljanja u suvremenoj Hrvatskoj, obnašajući različite važne dužnosti u sustavu državne vlasti i javnog upravljanja. Rodio se 1. kolovoza 1942. u Zagrebu gdje je i umro 8. siječnja 2018. Diplomirao je pravo na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 1972. U javnoj upravi radio je od 1972.

Godine 1991. postao je savjetnik i zamjenik predstojnika Ureda predsjednika Republike Hrvatske. Premda je bio nestranački čovjek, obnašao je i druge visoke državne dužnosti. Od 1. rujna 1992. do 13. svibnja 1993. obnašao je dužnost tajnika Vlade. Od 20. svibnja 1993. do 2. ožujka 1994. bio je ministar uprave u Vladi Nikice Valentića. Od 7. prosinca 1994. do 6. prosinca 2002. bio je sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske te njegov potpredsjednik od 1998. do 2001. Od 1. prosinca 2004. do umirovljenja u ljeto 2013. godine bio je pučki pravobranitelj Republike Hrvatske izabran od Hrvatskog sabora.

Jurica Malčić bio je član Vijeća Hrvatskog olimpijskog odbora u prvom sazivu (1991.–1995.), ali se iz rada toga tijela povukao u rujnu 1993., zbog drugih obveza. Smatra se zaslužnim za osnivanje Vijeća sportske arbitraže (1999.), na čijem je čelu bio do 2004. godine.

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, predsjednik Instituta za javnu upravu i predsjednik Znanstvenog vijeća Akademije pravnih znanosti Hrvatske, e-mail: ivan.kopric@pravo.hr

Premda pretraživanje bibliotečnih kataloga ne daje puno rezultata, ostali su istaknuti zapisi o njegovim aktivnostima naročito u ulozi pučkog pravobranitelja, u obliku izvještaja koje je u tom svojstvu podnosio Hrvatskom saboru. Ostalo je zabilježeno da je sudjelovao u nekim znanstvenim istraživanjima početkom 1970-ih godina.

Kao posebni opunomoćenik Sabora nije se libio isticati negativnosti u radu državnih tijela svih razina i upozoravati na ugrožena prava onih koji su bili u najtežim situacijama. Ne treba onda čuditi da su njegovi izvještaji gotovo u pravilu bili primani na znanje u Hrvatskom saboru, bez prihvatanja. Riječ je o specifičnom načinu na koji je Hrvatski sabor izražavao svoje neslaganje s kritičkim izvještajima pučkog pravobranitelja, umjesto da u njima iznesene podatke uzme kao temelj za traženje odgovornosti izvršne vlasti i tijela javne uprave. Analiza sadržaja tih izvještaja bit će jednog dana važna metoda analize stanja hrvatske države i uprave toga doba.

Jurica Malčić svojim je nenametljivim i upornim radom značajno pridonio jačanju uloge i legitimiteta institucije pučkog pravobranitelja. Tijekom godina postao je jedna od svjetlih točaka državnog sustava i bez pretjerivanja se može reći da je ispunio ne samo očekivanja temeljena na normativnoj regulaciji institucije ombudsmana nego i očekivanja »običnih« građana, koja toj instituciji daju posebnu socijalnu čvrstoću i prihvaćenost.



HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA

ISSN 1848-0357



9 771848 035004