

Hrvatska i komparativna javna uprava

Croatian and Comparative Public Administration

Poseban prilog uz br. 4/2018.

Sadržaj

AKTUALNE TEME

Stanje hrvatske javne uprave: rangiranje ili harangiranje (<i>Ivan Koprić</i>)	3
Zašto sam protiv decentralizacije (<i>Ivan Koprić</i>)	9
Ključni elementi politike decentralizacije, demokratizacije i razvoja sustava lokalne i regionalne samouprave te pružanja javnih usluga (<i>Ivan Koprić, Vedran Đulabić, Slaven Ravlić, Tereza Rogić Lugarić, Aleksandar Toskić, Neven Vrček, Jasmina Džinić, Romea Manojlović Toman</i>)	13
Institut prijma u službu u službeničkim sustavima Europske unije, Albanije i Irske (<i>Tajana Cvrtnjak</i>)	21
Ustrojstvo i djelovanje Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije (<i>Luka Draganić</i>)	43

UPRAVNA I SUDSKA PRAKSA

Ustavni sud Republike Hrvatske (<i>Damir Juras</i>)	67
Visoki upravni sud Republike Hrvatske (<i>Damir Juras</i>)	73
Upravni sud u Splitu (<i>Damir Juras</i>)	83
Odbor za državnu službu (<i>Damir Juras</i>)	87

VIJESTI

Svjetski kongres političke znanosti (<i>Ivan Koprić, Dario Čepo</i>)	91
Decentralizacija u Hrvatskoj: sadašnje stanje i perspektiva (<i>Vedan Đulabić</i>)	93

Konferencija Akademije pravnih znanosti Hrvatske <i>Hrvatska u Europskoj uniji – 5 godina poslije</i> (Iva Lopižić)	95
Konferencija <i>Addressing Diplomatic, Economic and Migration Challenges in Southeastern Europe</i> (Tijana Vukojičić Tomić)	99
Konferencija <i>Analiza uređenja policijskih službenika, socijalnog dijaloga i organizacijske strukture</i> (Teo Giljević)	101
Predavanje Margaret B. Kwoka <i>Government Transparency in the United States: Freedom of Information Act and the News Media</i> (Anamarija Musa)	103

Stanje hrvatske javne uprave: rangiranje ili harangiranje

*Ivan Koprić**

UDK 35.07.01(497.5)
35.073(497.5)

Povremeno hrvatski medijski prostor zatrese potres rangiranja Hrvatske na ljestvici nekakve međunarodne organizacije, poznate ili manje znane, ali često bombastičnog naziva. World Economic Forum. Doing Business. Bertelsmann Stiftung. Freedom House. Transparency International. Quality of Government Institute. Heritage Foundation... Tako se može redati unedogled.

Ocjene i mjesta na tim listama dobivaju to više pažnje javnosti što su za Hrvatsku nepovoljnije, u stilu »što gore – to bolje«. Mediji se širenjem negativnih, bombastičnih vijesti nadaju dobiti više lajkova poslije čega slijedi i bolja prodaja prostora za reklame oglašivačima.

Posebno se naglašavaju loše pozicije koje se dodjeljuju Hrvatskoj u sferi ekonomije. One, po mišljenju njihovih autora, odnosno anonimnih izvora organizacija koje ih objavljuju, govore o nemogućnosti dobrog poslovanja, prevelikim porezima, nepoduzetničkoj klimi, neurednoj birokraciji, korupciji i sličnim negativnostima. U tom kontekstu su zanimljive, pa se i medijski snažno koriste, ocjene hrvatske javne uprave. Tako je nedavno pažnju medija zaokupila ocjena i rangiranje Hrvatske na ljestvici World Economic Forum, Svjetskog ekonomskog foruma.

* 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.

U sklopu kampanje u kojoj s jedne strane mediji ocrnjuju, a ministri hvale stanje javne uprave, građani često ostaju zbunjeni, pa i zapanjeni situacijom, a nakon toga skloni beznađu. Kako je moguće da imamo dvije tako oprečne slike, jednu sivu i crnu, a drugu u divnim bojama?

Stvar je u tome da se različita rangiranja, indeksi i pokazatelji trebaju znati čitati, odnosno valjalo bi znati kako se oni dobivaju, kako ih navedene međunarodne organizacije »proizvode«. Tu se krije puno realnija slika. Tko nju zna, može razmisliti o uzrocima i o posljedicama, pa i o načinu na koji bi se stanje moglo poboljšati. Pokušat ću to objasniti na primjeru izvještaja o globalnoj konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma koji je objavljen u listopadu 2018.

Najprije, treba naglasiti da, uza sve metodološke, konceptijske i druge ograde, rangiranje u okviru tog izvještaja doista p(r)okazuje Hrvatsku kao krajnje neuspješnu europsku zemlju.

Izvještaj uzima u obzir nekoliko komponenti opće konkurentnosti zemlje. Jedna od njih je uspješnost javnog sektora, kod kojeg je Hrvatska na 128. mjestu (ne na predzadnjem kako je netko od oporbenih političara bio objavio na Facebooku a prenijeli neki mediji), od 140, koji se i sam sastoji od više elemenata.

Riječ je o sljedećim elementima:

1. Opterećenje ekonomije pravnom regulacijom i zahtjevima (*burden of government regulation*), gdje se odgovara na pitanja koliko je opterećujuće za poduzeća poštovanje propisa (u smislu raznih dozvola, propisa koji reguliraju djelovanje, financijskog i drugog izvještavanja koje je obavezno, itd.). Hrvatska je na ljestvici po tom elementu na 138. od 140 mjesta, s ocjenom 1,9 (najbolja je ocjena 7).
2. Efikasnost pravnog okvira i pravosuđa u rješavanju sporova (*efficiency of legal framework in settling disputes*). Hrvatska je tu na 139. od 140 mjesta, s ocjenom 1,9 (najbolja je ocjena 7).
3. Indeks e-sudjelovanja (*e-participation index*), odgovara na pitanje koliko su informacije javne uprave dostupne *on-line*, koliko je dobra praksa e-konzultiranja i uključivanja u procese donošenja odluka. Hrvatska je tu na 56. mjestu, od 138, s ocjenom 0,77 (najbolja je ocjena 1,00).
4. Kolika je okrenutost javne uprave prema budućnosti (*future orientation of government*) kompozitni je pokazatelj, koji se i sam sastoji od četiriju indikatora. Hrvatska je tu na 133. mjestu, od 140, s ocjenom 2,4 (najbolja je ocjena 7). Kod ovog se indikatora pita sljedeće:

- a. Koliko se brzo pravni sustav prilagođava modelu digitalnog poslovanja? Hrvatska je tu na 128. mjestu s ocjenom 2,4.
- b. Koliko su vladine javne politike relevantne za poslovanje stabilne? Hrvatska je tu na 133. mjestu s ocjenom 2,2.
- c. Koliko brzo Vlada efektivno reagira na tehnološke promjene, društvene i demografske trendove, sigurnosne i ekonomske izazove, i druge promjene? Hrvatska je tu na 122. mjestu s ocjenom 2,7.
- d. Ima li vlada dugoročnu viziju? Hrvatska je tu na 135. mjestu s ocjenom 1,9.

Inače, ocjena o konkurentnosti ima 12 »stupova«, a samo u prvom »stupu«, koji govori o kvaliteti institucija, ima sedam elemenata, od kojih je uspješnost javnog sektora jedan. Ostalih šest su sigurnost, socijalni kapital, međusobni nadzor i ravnoteža vlasti (funkcioniranje diobe vlasti), transparentnost javne uprave, vlasnička prava te korporativno upravljanje. Od njih se sigurnost, transparentnost i pojedini indikatori unutar ostalih elemenata odnose na kvalitetu pojedinih segmenata javne uprave. Ukupno je u ovom »stupu«, koji govori o kvaliteti institucija, Hrvatska na 74. mjestu od 140 zemalja, s 52 od mogućih 100 bodova.

Takoder, i u drugim »stupovima« (12) ima indikatora kvalitete pojedinih segmenata javne uprave. U mnogima od njih Hrvatska je rangirana na viša mjesta. Primjerice, po transparentnosti javne uprave Hrvatska je na 50. od 140 mjesta.

Indikatori i rangiranje koje objavljuje World Economic Forum zasniva se značajnim dijelom na anketi. Od 98 indikatora iz kojih se izračunavaju vrijednosti pojedinih elemenata i »stupova« čak njih 44 zasniva se na odgovorima iz ankete. Pritom se uzimaju u obzir ankete iz dviju uzastopnih godina. Prošle godine iz Hrvatske je bila ispunjena 81 anketa, a ove, 2018. jedna više, tj. 82 ankete. Preostala se 54 indikatora izračunavaju ili preuzimaju iz različitih statističkih baza. Za odabir ljudi koji će biti anketirani zadužene su i odgovorne nacionalne partnerske organizacije WEF-a. Za Hrvatsku je to Nacionalno vijeće za konkurentnost.

Odabrani ljudi zapravo su direktori odnosno menadžeri hrvatskih kompanija različite veličine i sektora koje se bave različitim poslovnim aktivnostima, i to iz proizvodnih i neproizvodnih industrija, poljoprivrede i usluga. Anketirani su dakle ljudi iz poslovne zajednice, a ne eksperti, pripadnici civilnog društva ili građani. Njihove ocjene rezultat su njihova iskustva i shvaćanja, a ne znanstvene ili stručne analize ili spoznaje. Podloga WEF-ovog indeksa nisu znanstvene evaluacijske studije utemeljene na čvrstim podacima i dokazima. Ipak, to ne umanjuje vrijednost tog indikatora, jer je riječ o ocjeni

relevantnih ljudi iz jednog važnog sektora (hrvatska poslovna zajednica) koji itekako ima interesa za unaprjeđenje kvalitete javne uprave.

Upravo se u »stupu« »Institucije« većina indikatora temelji na ocjeni anketiranih ljudi iz poslovnog sektora iz Hrvatske. Objektivni statistički podaci i indikatori koje su razvile druge međunarodne organizacije čine ukupnu ocjenu konkurentnosti koja se zasniva na svih 12 »stupova« važnim i relevantnim indikatorom. Ipak, može se lako vidjeti da je primjerice Crna Gora puno bolje rangirana od Hrvatske po uspješnosti javnog sektora: Crna Gora je na 46., a Hrvatska tek na 128. mjestu. U čitavom »stupu« o kvaliteti institucija Crna Gora je na 63., a Hrvatska na 74. mjestu. Radeći kao ekspert OECD-Sigme, UNDP-a, EU-a, ReSPA-e i drugih međunarodnih organizacija u Crnoj Gori, potpuno sam siguran da razlika nije tako velika, a i uopće je pitanje tko bi po objektivnoj, znanstveno utemeljenoj analizi bio prije koga. Slično ispada da je javni sektor uspješniji u Srbiji (78. mjesto) nego u Sloveniji (82. mjesto).

Može se zaključiti da je »vijest« da je Hrvatska na predzadnjem od 140 zemalja po kvaliteti javne uprave manipulacija ili u najblažem slučaju rezultat neznanja i nesnalaženja s čitanjem najnovijeg izvještaja WEF-a.

Da stvar bude zanimljivija, kod tog jedinog našeg predzadnjeg mjesta riječ je zapravo o – pravosuđu, a ne o javnoj upravi! Možda netko ne razumije razliku između ta dva velika državna sustava? To se naravno može oprostiti svakome građaninu, ali ne onome tko ima ambicije biti ministar u vladi ili na nekom drugom istaknutom javnom poslu.

Takva manipulacija jednim od indikatora, i poturanje jednog kao da je dokaz nevaljalosti svega u javnoj upravi, ne znači da trebamo biti zadovoljni ukupnim rezultatima, i da se smije ignorirati makar i jedan indikator koji Hrvatsku svrstava na predzadnje mjesto.

Valja također naglasiti da postoje i drugi indikatori, koje su razvile druge međunarodne organizacije, kojima se pokušava izmjeriti ili pokazati kvalitetu, efikasnost i druge dimenzije javne uprave. Neki su pripremljeni baš specifično za mjerenje pojedine dimenzije javne uprave, dok su drugi, slično kao i ovaj WEF-a, kompozitni i uzimaju u obzir i druge sektore u pojedinoj zemlji. Ni jedan nije baš najbolji, i sasvim točan, jer se zasnivaju na ocjenama, a ne na objektivnim činjenicama ili evaluacijama koje bi imale karakter ozbiljnih, velikih te znanstveno, teorijski i metodološki dobro utemeljenih studija.

Dodatno valja spomenuti da je Europska komisija upravo objavila niz izvještaja o kvaliteti javne uprave u svih 28 zemalja članica, uključujući i Hrvatsku. Taj izvještaj, koji sam za Hrvatsku pisao ja prema jedinstve-

noj, usuglašenoj strukturi koja je dogovorena na razini čitavog projekta »Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building«, objavljen je i može se lako naći, skupa s komentarom svih različitih indikatora, na adresi https://www.academia.edu/37524330/Croatia_-_Public_administration_characteristics_and_performance_in_EU28

No, ako bi me se pitalo koji je prvi problem koji bi trebalo rješavati, onda je to problem izostanka političke volje da se reforma javne uprave, modernizacija uprave, veća kvaliteta javnih usluga, kao i orijentacija javne uprave na građane, a ne na vlast, postave kao jedan od stvarnih prioriteta Vlade i vlasti općenito (zajedno s Hrvatskim saborom, predsjednikom Republike, kao i lokalnim vlastima). Pritom, treba naglasiti da je zadnja ozbiljna promjena s pozitivnim posljedicama napravljena uvođenjem sustava e-građanin, još za mandata Vlade Zorana Milanovića. Ipak, i njegova je Vlada na mnogo mjesta i u mnogo prilika postavljala zapreke i kočila reformu, umjesto da je vodi. U mandatima narednih Vlada postojao je tek niz manjih i parcijalnih promjena koje su inicirale, a koje ne mogu dovesti do bitnog popravljivanja kvalitete javne uprave.

Naravno, trebalo bi u područja na kojima valja raditi uvrstiti i *pravosuđe*, ali tu nemam kompetencije, ne bavim se tim područjem i ne bih htio komentirati.

Što treba popraviti u *javnoj upravi* teško se može reći u nekoliko natuknica, ali svakako treba:

- smanjiti broj jedinica lokalne samouprave u velikoj mjeri, provesti decentralizaciju javnih poslova, politika i ovlasti te regionalizirati zemlju
- uvesti niz inovacija koje bi popravile kvalitetu oblikovanja zakona, drugih propisa i javnih politika
- smanjiti fragmentaciju u javnoj upravi, jer sada ne samo da imamo velik broj ministarstava i javnih agencija nego imamo oko 6.000 tijela javne vlasti koje nitko ne može efektivno koordinirati ili nadzirati
- pojednostavniti procedure, jer se previše formalno prilazi mnogim pitanjima i birokratizira bez ikakve potrebe, uz neefikasne programe i postupke obrade i korištenja podacima i informacijama koji su milja daleko od koncepta pametne digitalizacije
- država bi trebala zahtijevati da na radnim mjestima u javnoj upravi rade ljudi koji su upravo za taj posao obrazovani, dok se zapravo prema upravnom obrazovanju odnosi ne maćehinski, nego s potpunim ignoriranjem.

Tako i svako drugo rangiranje Hrvatske zaslužuje posebnu priču i kvalitetnu interpretaciju. Za kraj, vrijedi navesti da se u novije vrijeme, u želji za većom objektivnošću i sustavnošću, u indeksima pojedinih organizacija koriste indeksi pojedine pojave koju su razvile druge organizacije. Time se izbjegava udvostručenje posla, kvalitetnija baza konstrukcije indeksa i njihova međusobna koherentnost.

No, još uvijek se nađu indeksi iste pojave koje proizvedu dvije različite organizacije a koji nisu ni približno isti. Tako se, primjerice, po indeksu kapaciteta provedbe propisa (*implementation capacity*) Hrvatska 2014. i 2016. na ljestvici Bertelsmann Stiftung našla na predzadnjem, 27. mjestu zemalja članica Europske unije. Međutim, po istom tom implementacijskom kapacitetu Quality of Government Institut iz Švedske 2015. svrstava je na 7. mjesto od 28 zemalja članica Europske unije. Ponovo, otvara se pitanje kako je koji od ta dva indeksa proizveden, tko je i kako sudjelovao u odgovorima koji su poslužili kao temelj rangiranja, itd. Laik bi se zapitao je li riječ o određivanju ranga ili možda o nekom napadu, uroti ili – harangi?

Zašto sam protiv decentralizacije

*Ivan Koprić**

UDK 35.071.6.01(497.5)

Nedavno sam na javnom predstavljanju rezultata jedne ankete o stanju s preuzimanjem obavljanja nekih javnih poslova na lokalnu razinu zastupao tezu – protiv decentralizacije.

Nakon početnog iznenađenja, jer me svi znaju upravo po zalaganju za decentralizaciju, obrazložio sam razloge zašto sam danas, u ovim specifičnim okolnostima, protiv »decentralizacije« kakva se već nekoliko godina nudi i provodi u Hrvatskoj.

Treba podsjetiti da na našim područjima imamo dugu i složenu povijest zbivanja, kolebanja i procesa centralizacije i decentralizacije. Oni su se uvijek odvijali u čvrstoj vezi s procesima na državnoj razini, u državama u kojima se Hrvatska nalazila, od Austro-Ugarske preko Kraljevine SHS i Kraljevine Jugoslavije do socijalističke Jugoslavije. Nikad decentralizacija unutar Hrvatske nije bila neovisna o tim širim procesima. Nije se ta dinamika odvijala samo zbog političkih razloga i koncepcija, nego i zbog čisto upravljačko-tehničkih razloga, jer se nerijetko pretjeralo s centralizacijom. Također, u jednom se razdoblju, potkraj socijalizma, pretjeralo i s decentralizacijom, do mjere da se tadašnje općine počelo nazivati državicama, koje su sasvim preuzele kontrolu nad mnogim javnim poslovima, uključujući i tzv. teritorijalnu obranu, policiju, sudstvo, prikupljanje poreza, školstvo, i druge važne poslove koje, u načelu, u mnogim zemljama obavljaju centralna državna upravna tijela.

* 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.

Zato se već potkraj 1980-ih počelo institucionalno jačati republičke vlasti, da se postigne neka mjera ujednačenosti javnih politika i načina obavljanja javnih poslova na čitavom teritoriju SR Hrvatske.

Proces jačanja centralnih ovlasti nastavio se u vezi s osamostaljenjem Hrvatske, što je bilo očekivano, normalno i potrebno, budući da je trebalo stvoriti čitav niz državnih institucija iznova. Od vojske, diplomacije i sigurnosnih službi došlo se međutim vrlo brzo do centralizacije i u područjima u kojima ona nije nužna za osamostaljenje zemlje. Riječ je o sektorima kao što su obrazovanje, kultura, zdravstvo i upravljanje javnim dobrima (šume, mineralne sirovine, vode).

Kad je već osamostaljenje praktički provedeno, barem u smislu izgradnje institucija samostalne države, 1993. potpuno je rasturen dotadašnji model lokalne samouprave, s uvođenjem teritorijalne podjele i načinom razmišljanja o teritorijalnom upravljanju koji je bio karakterističan za drugu polovicu 19. stoljeća.

Dok su razvijene europske zemlje već odavno, još od 1960-ih, otpočele s procesima smanjenja broja općina, kao i s procesima regionalizacije (primjerice načelno centralizirana Francuska još 1982.), Hrvatska je krenula u – suprotnom smjeru, k slabljenju lokalne samouprave i dodatnom, vrlo izraženom jačanju upravljanja iz jednog centra.

Prvi ozbiljniji pokušaj decentralizacije omogućen je promjenama Ustava 2000. godine, ali su mu rezultati ostali u najmanju ruku na razini pokušaja. Njime nije promijenjen, čak ni načet, centralistički model upravljanja zemljom.

Kad se danas propituje bi li se onda ta decentralizacija iz 2000./2001. mogla i trebala nastaviti, a to je bila tema ankete iz uvoda kolumne, u sa svim promijenjenim okolnostima koje su se razvile u zadnjih 20 godina u Hrvatskoj, a pogotovo u Europi, odgovor teško može biti pozitivan.

Kakvo je danas stanje decentralizacije u Hrvatskoj? Ustavna koncepcija iz 2000. nije provedena. Samo je 6% lokalnih jedinica preuzelo dio javnih poslova koje su po Ustavu trebali postati lokalni, a da se tekst Ustava nikad nije promijenio.

Umjesto lokalnih jedinica te su poslove preuzele županije, a njihovo je financiranje i dalje iz državnog proračuna. Novac iz državnog proračuna županijama se za takozvane decentralizirane funkcije dodjeljuje po kriterijima koji nisu ni objavljeni, ni jasni, a niti proizlaze iz broja korisnika ili nekog drugog objektivnog kriterija. Nastale su velike razlike među županijama u pogledu tog financiranja koje nemaju veze s brojem bolesnika, daka odnosno korisnika.

U daljnjoj podjeli novca s razine županija na javne ustanove u obrazovanju, zdravstvu i socijalnoj skrbi nema jasnih kriterija. Na to se posljednjih nekoliko godina nadovezalo dodatno dodjeljivanje javnih prihoda županijama, a smanjivanje najjačim, prosperitetnim gradovima.

Time se, uz dosadašnju posvemašnju ovisnost većine općina o županijskom novcu, došlo pred vrata ovisnosti malih i srednjih, pa i ponekog većeg grada, također o županijama. Uskoro će se ta ovisnost gradova još i povećati.

Županije koje su jedva preživjele ustavne promjene 2000. godine, kao institucije koje su bile mjesto bujanja birokracije, uhljebljivanja političkih pristaša te netransparentnog i neracionalnog trošenja javnog novca, danas se od strane vlasti veličaju kao nezamjenjive točke decentralizacije i stalno na razne načine jačaju.

Upravo se priprema njihovo dodatno jačanje tako što će se uredi državne uprave s oko 2.540 službenika i namještenika koji odlučuju o nizu dozvola i koncesija u malom i srednjem gospodarstvu, turizmu, iskorištavanju mineralnih sirovina i nizu drugih grana privrede pripojiti županijama i preći pod kontrolu župana. Koji, kao što smo vidjeli iz primjera župana koji tuku svoje žene i protiv kojih se vode višestruki kazneni postupci, nisu smjenjivi ni u najdrastičnijim slučajevima.

Pritom će prvi put župani dobiti priliku kontrolirati ne samo službenike u dvadeset sjedišta tih ureda nego i službenike u ispostavama ureda državne uprave koji će se županijama pripojiti, što će dodatno oslabiti 92 grada u kojima se te ispostave nalaze.

Gradovi i općine ovom promjenom, koja bi se trebala provesti tijekom 2019. godine, neće dobiti ništa, nikakav nov novac, službenike, ovlasti ni poslove, ali će izgubiti još jedan važan dio utjecaja na svojem području.

Ja sam protiv takve »decentralizacije« u kojoj se zakida gradove koji jedini imaju kapacitet preuzeti nove funkcije.

Protiv sam demagoške decentralizacije u kojoj samo disciplinirani gradovi i općine dobivaju financijsku pomoć županija, a zapravo su kanal kapilarne političke ucjene.

Protiv sam kvazidecentralizacije u kojoj istinske lokalne jedinice, a to su one najbliže građanima, nemaju same dovoljno dobre i izdašne izvore prihoda, nego su osuđene na traženje pomoći od županija.

Protiv sam lažne decentralizacije koja namjerno ostavlja nedirnutе mnoge male jedinice koje nemaju kapaciteta obaviti niti poslove koje bi sada trebale za svoje građane obavljati, a kamoli da bi preuzele još neke dodatne.

Protiv sam sustava u kojem jedinice postoje samo radi uhljebljivanja malog broja privilegiranih političkih prišipetlji.

Protiv sam »decentralizacije« u kojoj gradovi dodatno gube utjecaj na svojem području, a njihovo područje u sasvim operativnom, svakodnevnom smislu, u smislu izdavanja različitih dozvola za malo i srednje gospodarstvo, prelazi u ruke župana.

U hrvatskoj se lokalnoj samoupravi ne potiče razvoj demokratskih standarda i institucija, ne osigurava se pozicija građana koji bi mogli utjecati na odluke o načinu na koji se vode lokalne jedinice, nema informiranja građana unaprijed, oni nemaju riječ kad treba utvrditi koji su lokalni problemi vrijedni financiranja i koji su lokalni prioriteti, nego im se tek objave odluke kad ih neki drugi donesu. Ponekad ni to. Župani i načelnici zakonom su ustoličeni kao neka vrsta lokalnih bogova, svi im se klanjaju.

Bilo kakva, pa i najbolje dizajnirana decentralizacija, a današnje jačanje županija nauštrb gradova i općina to nije, dobra je i prihvatljiva samo ako je praćena demokratizacijom odlučivanja i sudjelovanjem građana. Protiv sam takve decentralizacije koja nema ujedno funkciju demokratizacije političkih odluka i jačanje uloge lokalnih zajednica na javne poslove.

Niti jedna od predloženih ili već provedenih mjera koju sadašnja Vlada poduzima pod egidom decentralizacije ne promovira racionalnost, jeftinoću ili efikasnost javnog upravljanja, kvalitetu javnih usluga ili dobre lokalne javne politike, ne pridonosi profesionalnosti i redukciji uhljebljivanja, ne smanjuje birokratsko opterećenje i ne pojednostavnjuje život građana. Protiv sam takve »decentralizacije«! Tko ne bi bio!

No, i dalje ostajem pobornik istinske demokratizacije i decentralizacije. Preduvjeti za nju su transformacija teritorijalne organizacije, jačanje demokratskih institucija na lokalnoj razini, osnaživanje i edukacija građana za sudjelovanje u lokalnim političkim procesima, osiguravanje dobrih izvora prihoda gradovima i jedinicama na temeljnoj razini, regionalizacija zemlje i spuštanje primjerenih javnih politika, ovlasti, poslova i sredstava s državne razine na regije, profesionalizacija i depolitizacija lokalnog zapošljavanja, transparentnost i otvorenost političkih procesa, omogućavanje odgovornosti lokalnih političara građanima, a ne županima ili centralnim tijelima.

I dalje vjerujem da je *takva, prava, istinska* decentralizacija moguća i potrebna Hrvatskoj, a da je sadašnja kvazidecentralizacija koja jača samo i isključivo županije i župane, a slabi građane, općine i gradove – potpuno pogrešna i štetna.

*Ključni elementi politike decentralizacije,
demokratizacije i razvoja sustava lokalne i
regionalne samouprave te pružanja javnih usluga*

*Ivan Koprić**

*Slaven Ravlić***

*Neven Vrček****

*Vedran Đulabić*****

*Tereza Rogić Lugarić******

*Jasmina Džinić******

*Romea Manojlović Toman******

UDK 35.071.6.01
321.7:351.71

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: ivan.kopric@pravo.hr

** Prof. dr. sc. Slaven Ravlić, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: slaven.ravlic@pravo.hr

*** Prof. dr. sc. Neven Vrček, redoviti profesor u trajnom zvanju Fakulteta organizacije i informatike u Varaždinu, Sveučilište u Zagrebu, e-mail: nvrcek@foi.hr

**** Izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: vdulabic@pravo.hr

***** Izv. prof. dr. sc. Tereza Rogić Lugarić, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: tereza.rogic.lugaric@pravo.hr

***** Doc. dr. sc. Jasmina Džinić, docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: jasmina.dzinic@pravo.hr

***** Doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman, docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: romea.manojlovic@pravo.hr

A. Decentralizacija kao temeljna programska politika koja se proteže kroz više područja javnih poslova i odgovornosti te usmjerava sustav javne uprave na uravnotežen, policentričan i održiv društveni, kulturni i gospodarski razvoj, demografsku ravnotežu i zaštitu okoliša¹

1. Decentralizacijom odlučivanja, financiranja i upravljanja javnim poslovima osigurava se opća demokratizacija i korištenje svim razvojnim potencijalima zemlje sukladno načelu supsidijarnosti i standardima dobrog europskog javnog upravljanja. Decentralizacijom jača politička kontrola i kontrola javnosti nad pružanjem javnih usluga te time potiče orijentacija na efikasnost, ekonomičnost i kvalitetu javnih usluga. Decentralizacija predstavlja preduvjet za šire uključivanje građana u kreiranje i pružanje javnih usluga (utvrđivanje palete javnih usluga, koprodukcija, upravljanje kvalitetom, i sl.).
2. Decentralizacija kroz unaprijed određene faze u razdoblju od deset godina dovodi do drugačije raspodjele javnih poslova, financijskih sredstava za njihovo obavljanje i odgovornosti između središnje, regionalne i lokalne razine vlasti i javnog upravljanja.
3. Decentralizacija obuhvaća više područja javnih poslova, temeljem početne odluke o ključnim poslovima i odgovornostima središnjih državnih institucija i tijela.
4. Decentralizaciju javnih poslova i odgovornosti prati postupna decentralizacija javnih prihoda radi postizanja ravnoteže između javnih službi, poslova i drugih odgovornosti te adekvatnih izvora i sredstava za njihovo financiranje. Naročito se vodi računa o dva temeljna načela, načelu financijske autonomije i načelu solidarnosti (brige o lokalnim jedinicama ispodprosječnih fiskalnih mogućnosti).
5. Decentralizira se upravljanje javnim dobrima, resursima i imovinom u državnom vlasništvu sukladno udjelu u stvaranju imovine te načelima solidarnosti, policentričnosti, efikasnosti i zaštite okoliša.
6. Snažno se afirmira uloga i partnerstvo gradova i regija u razvoju kroz partnerstvo sa znanstvenoistraživačkim subjektima, profesionalnim asocijacijama, civilnim društvom i privatnim sektorom (npr. lokalna poduzetnička partnerstva).

¹ Tekst je nastao zajedničkim autorskim radom skupine koju je vodio prof. dr. sc. Ivan Koprić, a činili su je znanstvenici različitih znanstvenih institucija.

7. Poticanje ruralnog razvoja osigurava zaštitu okoliša, očuvanje kulturne baštine i tradicije uz istodobno osiguravanje kvalitetnih i modernih javnih usluga stanovništvu ruralnih područja. Posebna se pažnja posvećuje digitalnoj transformaciji ruralnih područja kojom se ciljano grade elektroničke usluge za stanovnike i gospodarske subjekte s ruralnih područja (OPG-ove, stanovništvo, udruge, itd.).
8. Osaženi su kapaciteti lokalnih i regionalnih vlasti koje time postaju spremne za ozbiljno suočavanje sa sve većim brojem teških problema i suvremenih izazova.

B. Decentralizacija otvara lokalnoj i regionalnoj samoupravi značajniju mogućnost korištenja sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) i uvelike potiče samostalan razvoj slabije razvijenih područja kroz jačanje autohtonih značajki lokalnih područja

1. Decentralizacijom se napušta nezdrava kultura ovisnosti lokalnih i regionalnih jedinica o središnjoj državi te se tako odgovornost za razvoj prenosi na niže razine vlasti u kontekstu višestupanjskog upravljanja (*multi-level governance*).
2. Decentralizacija omogućava bolje jačanje apsorpcijskog kapaciteta lokalnih i regionalnih jedinica i njegovu prilagodbu lokalnim specifičnostima (npr. poljoprivreda i razvoj ljudskih potencijala na jednom dijelu, infrastruktura i uslužne djelatnosti kao što je turizam u drugom dijelu zemlje, i sl.).
3. Decentralizacija omogućava lokalnim i regionalnim jedinicama da se snažnije međusobno povezuju oko zajedničkih prioriteta razvoja i konkretnih projekata. Na taj način prevladavaju se poteškoće skopčane sa slabim upravnim kapacitetom za pripremu i provedbu projekata koji mogu aplicirati na dostupna sredstva iz ESI fondova i drugih domaćih i međunarodnih izvora.
4. Decentralizacijom se poboljšava fiskalni kapacitet lokalnih jedinica za strateške javne investicije na lokalnoj razini, a sve sukladno strateškom pristupu razvoju određenog područja.
5. Sastavlja se lista projektnih ideja i prijedloga razvojnih projekata za određena šira područja zajedno s poželjnom vremenskom dinamikom njihove pripreme i provedbe. Pri tome se u obzir uzimaju postojeći i pripremaju novi strateški dokumenti na lokalnoj, regionalnoj i državnoj razini te se kontinuirano prati njihova provedba i predlažu poboljšanja.

C. Lokalna demokratizacija, razvoj i preoblikovanje sustava mjesne, lokalne i regionalne samouprave

1. Lokalni politički sustav osigurava kvalitetno i modernim tehnologijama podržano sudjelovanje građana i drugih lokalnih aktera u definiranju lokalnih javnih problema i politika te načina njihova rješavanja. Osaženo lokalno civilno društvo stimulira neposredno sudjelovanje i odlučivanje građana o lokalnom poslovanju. Lokalni politički sustav koncentrira se na usluge e-participacije i izravnu interakciju s građanima te na korištenje otvorenim podacima s lokalne razine za podizanje kvalitete života stanovnika i poslovanja gospodarskih subjekata.
2. Elektronički podržane javne usluge omogućuju ravnopravnu dostupnost na cijelom prostoru države gdje god postoji pristup informacijskoj infrastrukturi. Premda se uz takav oblik isporuke javnih usluga veže pojam digitalne podjele, ona će s vremenom opadati i uspostaviti će se podjednako kvalitetna interakcija s tijelima javne uprave bez obzira na boravište korisnika. Državna razina mora omogućiti kvalitetnu informacijsku infrastrukturu i javne usluge od zajedničkog interesa. Pri tome se vodi računa o interoperabilnosti i koncentraciji na potrebe korisnika javne usluge (koncept životne i poslovne situacije).
3. Razvojna usredotočenost lokalne i regionalne samouprave podupire se i usklađuje s državne razine, ali su inicijativa, oblikovanje lokalnih i regionalnih razvojnih politika i partnersko upravljanje lokalnim i regionalnim razvojem u rukama lokalnih i regionalnih aktera. Sustavna investicijska politika lokalnih i regionalnih jedinica prioritet je lokalnih i regionalnih politika u čije se oblikovanje uključuju i građani. Planovi razvojnih programa, kao važni proračunski dokumenti, sadržavaju i izvore financiranja pojedinih ciljeva i prioriteta uz redovito praćenje planiranog i postignutog.
4. Postupna transformacija teritorijalne organizacije zemlje provodi se usporedo s faznom decentralizacijom javnih poslova, službi i drugih odgovornosti po načelu integriranog lokalnog javnog upravljanja. Uvode se jedinstvena upravna mjesta (*one stop shops*), čije je značenje posebno vidljivo u teže dostupnim i prometno slabije povezanim dijelovima, zemlje kao što su otoci ili planinska područja.
5. Uspostavlja se partnerstvo središnje države i velikih gradova kao posebno važnih aktera u sustavu lokalne i regionalne samoupra-

ve, kako u području vođenja i oblikovanja pojedinih javnih politika tako i u financijskom smislu.

6. Odnosi središnje vlasti te lokalnih i regionalnih vlasti reguliraju se i uspostavljaju na načelima uzajamne suradnje, partnerstva i potpore, uz punu zaštitu prava građana na lokalnu i regionalnu samoupravu sukladno europskim standardima.
7. U proračunskim odnosima središnje države te regionalnih i lokalnih vlasti uspostavljen je stalan institucionalizirani dijalog s konzultativnim mehanizmima koji se tiču proračunskog ciklusa u cjelini i pojedinih javnofinancijskih i proračunskih pitanja.

D. Efikasno i pouzdano pružanje upravnih i drugih javnih usluga građanima

1. Utvrđen je katalog javnih usluga i javnih poslova koji je temelj za uspostavu sustava tijela i subjekata za njihovo osiguranje te za procjenu racionalnosti organizacije javne uprave. Jednaka je i univerzalna dostupnost kvalitetnih upravnih i svih drugih javnih usluga i službi u svim dijelovima zemlje. U tu svrhu osigurava se intenzivno korištenje mehanizmima e-uprave te pružaju kvalitetne i široko dostupne elektroničke usluge.
2. Bitno širenje kruga javnih usluga osigurano je digitalizacijom, uz snažnu promociju i potporu korištenju elektroničkim uslugama u svim dijelovima zemlje i u svim društvenim skupinama. Pritom su posebno u žarištu elektroničke usluge za gospodarstvo i izgradnja pozitivnog okružja za poslovanje.
3. Uspostavlja se zaokruženi sustav upravljanja učinkovitošću i kvalitetom javnih usluga koji se temelji na strateškom pristupu lokalnom javnom upravljanju. U tu svrhu jačaju se kapaciteti za strateško i operativno planiranje, evaluaciju javnih programa te korištenje instrumentima upravljanja kvalitetom javnih usluga. Uvodi se praksa usporedbe troškova obavljanja pojedinih javnih usluga kao i usporedbe, mjerenja i poboljšanja standarda i kvalitete javnih usluga (npr. sustavom certifikata, zajedničkim okvirom ocjene kvalitete, CAF, i sl.).
4. Uspostavljen je moderan i djelotvoran sustav financijskog upravljanja – upravljanja i praćenja javnih rashoda i javnih prihoda za financiranje pružanja javnih usluga i obavljanje javnih poslova. Razvijene su strategije mobilizacije prihoda, kao što su praćenje stupnja udovoljavanja poreznim i drugim obvezama, upoznavanja

nje obveznika javnih davanja s njihovim pravima i obvezama, analiza razloga eventualnog neudovoljavanja poreznim obvezama. To je osobito važno na lokalnim razinama na kojima je moguć neposredniji kontakt između lokalnih vlasti i građana, a lokalne su vlasti u prilici puno brže reagirati na uzroke neudovoljavanja obvezama te poboljšavati pojedine financijske tehnike (npr. prikazivati jasnije proračunske informacije itd.). Uvedeni su mehanizmi evaluacije javnih rashoda kao što je analiza odstupanja planiranog od stvarnog u kraćim vremenskim intervalima.

5. Javne usluge pružaju se po priuštivim cijenama uz stroge uvjete posebnih potpora za određene kategorije stanovnika. Uspostavljen je sustav informiranja građana o javnim uslugama, posebno komunalnim, koje se financiraju cijenom, kao i o značenju i namjeni cijena. Sustavno se prate standardi komunalnih usluga koje se financiraju cijenom te se posebno vodi računa o strukturi i načinu formiranja cijena pojedinih komunalnih usluga.
6. Osigurava se zakonito i etično obavljanje javnih poslova u transformiranom sustavu tijela javne uprave i subjekata javnog sektora. U tu svrhu osigurava se potpuna profesionalizacija službenika u lokalnim tijelima uz pružanje odgovarajuće podrške njihovom cjeloživotnom obrazovanju. Značajno se unapređuje sustav ocjenjivanja i nagrađivanja službenika te jača etička infrastruktura s posebnim naglaskom na kodekse ponašanja lokalnih službenika i dužnosnika. Donose se kodeksi upravljanja lokalnim trgovačkim društvima kao posebno kritičnim točkama u području lokalnog upravljanja i financija.
7. Ostvaruju se načela dobrog europskog javnog upravljanja, prava na dobru upravu i drugih temeljnih prava i standarda europskog upravnog prostora.
8. Građani su aktivno uključeni u kreiranje, pružanje i upravljanje kvalitetom javnih usluga (koprodukcija).
9. Uvedena je samoprocjena i mjerenje uspješnosti tijela javne vlasti u pružanju javnih usluga. Okvir za samoprocjenu i uspješnost zasniva se na sustavu indikatora, a njegova je funkcija pružanje obuhvatne javnopolitičke, upravljačke, provedbene i financijske slike lokalnih jedinica. Uključuju se indikatori kvalitete oblikovanja i provedbe lokalnih i regionalnih javnih politika, kao i javnog upravljanja, uključujući financijsko (npr. kakav je sustav financijskog upravljanja, gdje su moguće uštede, kakve su financijske

prognoze za idućih nekoliko godina, koja su ključna poboljšanja, itd.). Ustaljuje se i razvija praksa usporedbe troškova obavljanja pojedinih javnih usluga kao i metoda uspoređivanja i mjerenja standarda i kvalitete javnih usluga (npr. sustavom certifikata).

Institut prijma u službu u službeničkim sustavima Europske unije, Albanije i Irske

*Tajana Cvrtnjak**

UDK 35.08(4EU:496.5:417)

Analizira se pravno uređenje instituta prijma u službu u izabranim službeničkim sustavima. Govori se o ulozi Europskog ureda za odabir osoblja, kategorizira se osoblje u institucijama Europske unije te se razrađuje postupak odabira osoblja za rad u institucijama Europske unije. Analizira se uloga Odjela za javnu upravu Republike Albanije u provedbi postupaka prijma u službu te se opisuje postupak prijma u službu Albanije. Opisuje se uloga Službe za javna imenovanja i Povjerenstva za imenovanje javnih službenika Irske kao nositelja regulacije i provedbe postupaka odabira osoblja u irskoj javnoj upravi.

Cljučne riječi: prijam u službu, komparativni službenički sustavi, europeizacija, institucije Europske unije, Albanija, Irska

1. Uvod

Zasnivanje službeničkog odnosa, na što se nadovezuje stjecanje službeničkog statusa i pravna mogućnost obavljanja službe, započinje prijamom u službu (Borković, 1999, str. 75). Budući da je domaći institut prijma u

* Tajana Cvrtnjak, stručna specijalistica javne uprave, Zagreb, e-mail: cvrtnjaktajana@gmail.com.

službu obilježen nepotrebnim birokratizmom, odugovlačenjem postupaka i neprihvaćanjem mnogih modernih tehnika upravljanja ljudskim potencijalima, potrebna je njegova modernizacija. S ciljem pronalaženja uzoraka koji mogu poslužiti u europeizaciji i modernizaciji hrvatskog instituta prijma u službu, u radu se analizira uređenje instituta prijma u službu u izabranim službeničkim sustavima.

Pri tome su izabrana tri službenička sustava, i to onaj Europske unije (EU), Albanije i Irske. EU je izabran kao najvažnija međunarodna organizacija za Hrvatsku, čiji pravni akti oblikuju i hrvatski pravni sustav. U radu se opisuje postupak odabira osoblja u institucijama Europske unije te se govori o Europskom uredu za odabir osoblja čija je temeljna uloga posredovanje između institucija Europske unije i kandidata za zapošljavanje u tim institucijama. Normativni okvir prijma u službu Albanije opisuje se da bi se dao osvrt i na jednu državu nečlanicu EU-a, koja je institut prijma nedavno uredila i odlikuje ga proceduralna preciznost i izričitost. Republika Irska odabrana je kao država članica EU-a koju odlikuje fleksibilni i liberalni način odabira osoblja za rad u javnim službama.

2. Odabir osoblja u institucijama Europske unije

Europska unija vrlo je specifična tvorevina jer nije država, ali ne može se jednostavno svrstati ni u kategoriju međunarodne organizacije (Marčetić, 2015, str. 55) te ima narav međunarodne organizacije i transnacionalne političke organizacije, iz čega proizlazi njezina specifična institucionalna struktura koju čine institucije, tijela, uredi i agencije. Te institucije, tijela i agencije zapošljavaju velik broj stalno zaposlenog osoblja koje danas broji sveukupno 36.753 službenika.¹ Iako je glavni inicijator stvaranja i širenja zajedničkih upravnih standarda za zemlje članice, i Europska unija dugo je vremena imala politiziran, birokratiziran i neučinkovit službenički sustav koji je trpio velike kritike (Marčetić, 2015, str. 65).

Proces modernizacije službeničkog sustava Europske unije formalno je započeo 2001. donošenjem Bijele knjige o europskom upravljanju (*White Paper on European Governance*) (Marčetić, 2015, str. 56). Potreba za profesionalizacijom i učinkovitijim postupkom odabira kandidata rezultirala je osnivanjem posebnog ureda – Ureda za odabir osoblja (*The Europe-*

¹ Podatak preuzet iz Općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2018., v. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018B0251&from=HR>.

an Personnel Selection Office; EPSO) koji je započeo s radom 2003. Osim odabira osoblja za rad u temeljnim institucijama EU-a, EPSO provodi natječajne postupke i za druga tijela, institucije i agencije. EPSO surađuje sa svakom institucijom EU-a i na njihov zahtjev organizira provedbu natječaja, no samostalan je u razvijanju postupaka odabira kandidata i tehnike provođenja natječajnih postupaka (Kireta Krkalić, 2010, str. 50-52). Osnivanje EPSO-a značajno je utjecalo na razvoj službeničkog prava EU-a (Marčetić, 2015, str. 59) budući da se njegovim posredstvom omogućilo ostvarivanje jedinstvenog postupka odabira osoblja za rad u svim institucijama Europske unije.

2.1. Kategorizacija stalno zaposlenog osoblja

U institucijama EU-a postoji nekoliko kategorija zaposlenja: stalno zaposleno osoblje (službenici zaposleni na neodređeno vrijeme), privremeni službenici, ugovorni zaposlenici, lokalno osoblje, specijalni savjetnici, nacionalni stručnjaci te različiti korisnici stipendija i vježbenici (Marčetić, 2015, str. 59). Postupci odabira osoblja uz posredovanje EPSO-a u pravilu se provode za prijam stalno zaposlenog osoblja. Stalno zaposleno osoblje svrstava se u dvije kategorije. To su asistenti te rukovodeći službenici – administratori, no kao svojevrsnu treću kategoriju možemo dodati radna mjesta administratora-lingvista. 1. *Asistenti* se zapošljavaju za obavljanje tajničkih, administrativnih, financijskih, komunikacijskih i drugih sličnih poslova. Za takva radna mjesta traži se najmanje završeno srednjoškolsko obrazovanje (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH, 2012, str. 3). 2. *Rukovodeći službenici – administratori* obavljaju najodgovornije poslove unutar administrativnih službi EU-a. U pravilu su to voditelji različitih ureda, savjetnici ili financijski direktori te općenito službenici na menadžerskim pozicijama (Kireta Krkalić, 2010, str. 53). Za radna mjesta rukovodećih službenika traži se najmanje završeno višeškolsko obrazovanje, a najčešće su po struci ekonomisti, pravnici ili lingvisti. No, ovisno o sektoru kojim se upravlja mogu se zaposliti i osobe s kvalifikacijama iz drugih područja znanosti. Razlika između *administratora – lingvista* i *rukovodećih službenika – administratora* odnosi se na uvjete za prijam te na sadržaj i način testiranja kandidata. Administratori – lingvisti obavljaju poslove prevodjenja te je stoga uvjet za njihov primitak poznavanje, uz materinji, još dva strana jezika, od kojih barem jedan mora biti radni jezik EU-a (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH, 2012, str. 4). Uz konferencijske prevoditelje, korektore, pismene provoditelje, institucije EU-a zapošljavaju i lingviste pravnike koji uz ispunjavanje osnovnih uvjeta

za prevoditelje po struci moraju biti diplomirani pravnici.² S obzirom na uvjet posjedovanja potrebnih kvalifikacija kandidata, EPSO kandidatima daje *Primjere prihvatljivih kvalifikacija*.³ U njima se, imajući u vidu nacionalne kvalifikacijske okvire, utvrđuje stupanj potrebnog obrazovanja s obzirom na pojedinu kategoriju osoblja. Prema vrsti potrebne kvalifikacije kandidata pri popunjavanju rukovodećih radnih mjesta u natječaju se u pravilu navode konkretne tražene kvalifikacije kandidata. U natječajima za popunjavanje nižih radnih mjesta ponekad se izričito navodi vrsta potrebne kvalifikacije kandidata, ili se ona navodi kao poželjan uvjet, ili pak se navodi da je potrebna kvalifikacija iz područja povezanog s navedenim opisom radnog mjesta. U tom slučaju kandidati sami procjenjuju posjeduju li odgovarajuću stručnost za obavljanje poslova radnog mjesta. Naime, strogo propisivanje kvalifikacija nije potrebno zbog detaljnog razmatranja životopisa kandidata budući da povjerenstvo pritom uzima u obzir i područje stečene diplome. Ujedno, znanje svih kandidata dodatno se provjerava različitim testovima, vježbama i intervjuima. S obzirom na uvjet radnog iskustva, on također ovisi o profilima radnog mjesta. *Opća pravila otvorenih natječaja*⁴ utvrđuju da se u obzir uzima samo radno iskustvo relevantno za obavljanje poslova radnog mjesta te utvrđuju koji se oblici obavljanja poslova mogu ubrojiti u relevantno radno iskustvo.

2.2. Postupak odabira kandidata

Postupak odabira kandidata traje od pet do devet mjeseci počevši od dana objave obavijesti o natječaju.⁵ »Cilj natječaja u institucijama EU-a nije popunjavanje određenog radnog mjesta, već sastavljanje popisa uspješnih kandidata za potencijalno zapošljavanje kada se pokaže potreba«⁶. Uočava se da se u postupku odabira kandidata snažan naglasak stavlja na elektroničku komunikaciju između EPSO-a i kandidata, čime se uklanjaju prepreke geografske udaljenosti i postiže pojednostavnjenje, ubrzanje i

² https://epso.europa.eu/career-profiles/languages_hr.

³ Examples of qualifications corresponding, in principle, to those required by the notices of competition, European Personnel Selection Office. http://europa.eu/epso/doc/diplomes-fortheweb_en.pdf.

⁴ General rules governing open competitions, European Personnel Selection Office. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2015:070A:FULL&from=EN>.

⁵ https://epso.europa.eu/help/faq/2048_hr, FAQs, Koliko traje postupak odabira?

⁶ https://epso.europa.eu/how-to-apply_hr, FAQs, Kako se prijaviti?

smanjenje troškova postupka. No, završne faze postupka ipak zahtijevaju neposrednu prisutnost kandidata.

Postupak odabira kandidata uređen je *Općim pravilima otvorenih natječaja*.⁷ S obzirom na jezične različitosti kandidata i različitosti nacionalnih kvalifikacijskih okvira, uređenje postupka odabira osoblja za rad u institucijama EU-a ipak je složeniji zadatak nego uređenje nacionalnih instituta odabira osoblja. Postupak koje provodi EPSO obuhvaća nekoliko faza:

1) *Objava natječaja (competition announcement)* – natječaje svih institucija na vlastitim web stranicama objavljuje EPSO u obliku obavijesti o otvorenom natječaju. »Službena objava natječaja može se pronaći i u tzv. C-seriji službenog lista Europske unije – Official Journal (OJ)« (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH, 2012, str. 9). Natječaji se objavljuju na svim službenim jezicima Europske unije. S obzirom na sadržaj, natječaj navodi naziv radnog mjesta, naznačuje dan i sat isteka roka za prijavu, popis institucija koje će s konkretne liste uspješnih kandidata zapošljavati nove službenike, navodi opće uvjete za prijam koji su jednaki za sva radna mjesta (uvjet odgovarajućeg državljanstva, pravo uživanja svih prava koja proizlaze iz tog državljanstva, uvjet regulirane vojne obveze te uvjet posjedovanja moralnih kvaliteta). Nadalje, natječaj navodi posebne uvjete koje dijeli u dvije kategorije, a to su jezični uvjeti te uvjeti kvalifikacije i radnog iskustva. U nastavku natječaja opisuje se postupak odabira kandidata i detaljno se razrađuju poslovi radnog mjesta. Sastavni dio svakog pojedinog natječaja su i *Opća pravila otvorenih natječaja*. Kandidati objavljene natječaje mogu filtrirati prema instituciji, vrsti ugovora, razredu radnog mjesta i mjestu rada (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH, 2012, str. 9).

2) *Otvaranje EPSO korisničkog računa (online registration)* – kandidati koji se žele natjecati za posao unutar institucije EU-a moraju otvoriti svoj EPSO korisnički račun. Osim što služi za pohranjivanje osobnih podataka kandidata, preko korisničkog računa EPSO komunicira s kandidatima. Uz navođenje osobnih podataka, kandidat je dužan u životopisu što detaljnije opisati svoje kvalifikacije i radno iskustvo. Kandidat svoje prvotno unesene podatke po potrebi može mijenjati i nadopunjavati (v. i Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH, 2012, str. 12).

3) *Postupak prijave na natječaj (online application form)* – nakon otvaranja vlastitog EPSO korisničkog računa, kandidati se mogu prijavljivati na otvorene natječaje. Prijava na natječaj ispunjava se i potvrđuje do datuma

⁷ General rules governing open competitions, European Personnel Selection Office. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2015:070A:FULL&from=EN>.

i sata navedenog u natječaju. Nakon što kandidat odabere natječaj za koji se želi prijaviti, prijavu kandidata obrađuje EPSO. Dokumentacija i potvrda o kvalifikacijama i edukacijama koje je kandidat naveo u elektroničkoj prijavi dostavljaju se nakon što to od kandidata zatraži EPSO (v. i Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH, 2012, str. 12).

4) *Predseleksijski postupak – računalno testiranje (computer-based testing)* – potvrda prijave ne znači da će kandidat biti pozvan na testiranje. Službe koje zapošljavaju novo osoblje pretražit će bazu prijavi i odabrati prijave kandidata za uži izbor koji na temelju informacija iz prijavi najbolje odgovaraju zahtjevima pojedinog radnog mjesta. Tako odabrani kandidati upućuju se u prvi krug testiranja koji se odnosi na rješavanje računalnih testova koji čine četiri vrste testova (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH, 2012, str. 12), a to su: 1. *testovi verbalnog razmišljanja* namijenjeni provjeri sposobnosti kandidata da shvate složene tekstove, odnosno riječ je o testovima razumijevanja pročitaneog teksta, 2. *testovi numeričkog razmišljanja* namijenjeni su procjeni sposobnosti kandidata u analiziranju numeričkih podataka, primjerice na području statistike, 3. *testovi apstraktnog razmišljanja* nalikuju na testove mjerenja kvocijenta inteligencije te 4. *testovi situacijske prosudbe* kojima se kandidate stavlja u realnu, poslovnu situaciju te zahtijevaju kandidatove odgovore na te, realne, izazove iz radnog okruženja. Čitav test u fazi predselekcije kandidata strukturiran je po načelu višestrukog izbora u kojem kandidat ima ponuđene odgovore i od kojih je samo jedan ispravan. Polaganja tih testova oslobođeni su kandidati koji pripadaju grupi stručnjaka posebnog profila, ali njihovi životopisi prolaze detaljne provjere (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH, 2012, str. 10-12).

5) *Faza procjene kandidata (assessment phase)* – kandidati koji iz predseleksijskog postupka ostvare najbolje rezultate pozivaju se na daljnje testiranje u *Centar za procjenu kandidata* koji se nalazi u Bruxellesu, a ovdje kandidati prolaze kroz niz vježbi uz prisutnost najmanje dvaju ispitivača (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH, 2012, str. 12). Metode testiranja kandidata razlikuju se ovisno o tome je li riječ o radnim mjestima asistenta ili rukovodećih službenika. Kandidati koji prolaze testiranja za poslove asistentske razine dobivaju *E-tray exercise*, a riječ je o elektroničkoj verziji rješavanja ulazne pošte čija je svrha testirati kandidatovu sposobnost određivanja prioriteta, organizacijskih sposobnosti i komunikacijskih vještina. Za razliku od relativno jednostavnih vježbi koje se zahtijevaju od asistenata, vježbe i ocjenjivanje kandidata za radna mjesta rukovodećih službenika sastoje se od nekoliko testova: studije slučaja, testiranja prezentacijskih vještina, simulacije rada u skupini te strukturirani intervju.

Kod studije slučaja radi se o simulaciji situacije iz stvarnog radnog okruženja kojom se testira više kompetencija kandidata. Prilikom testiranja prezentacijskih vještina kandidat dobiva veći broj dokumenata različite važnosti te ih mora logički obraditi i uobličiti u kraću prezentaciju pred članovima ispitivačke komisije. Simulacija rada u skupini je skupna vježba u kojoj manja skupina od 4 do 6 kandidata dobiva zadaću postići konsenzus o nekom stvarnom i aktualnom pitanju EU-a u zadanom vremenu. Putem strukturiranog intervjua kandidat se u pravilu samoprocjenjuje te se provjerava kandidatova motivacija za rad u institucijama EU-a (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH, 2012, str. 13-15).

6) *Popis uspješnih kandidata (reserve list)* – popis uspješnih kandidata je popis na kojem se nalaze podaci o svim uspješnim kandidatima. No, smještanje kandidata na popis uspješnih kandidata ne jamči i dobivanje radnog mjesta. Svaka od institucija EU-a, temeljem životopisa kandidata i rezultata koje su kandidati postigli na testiranjima, samostalno procjenjuje njihove kvalitete (Kireta Krkalić, 2010, str. 62).

7) *Predodabir uspješnih kandidata (flagging)* – u posljednjoj fazi postupka kandidat može očekivati da ga zainteresirana institucija »rezervira« za svoje potrebe. Iskazivanjem interesa prema kandidatu administrativne službe EU-a započinju provedbu internog postupka selekcije za koje je zaduženo povjerenstvo za odabir. Ako kandidat bude uspješan, povjerenstvo za odabir instituciji daje prijedlog za izbor kandidata. Budućem službeniku nudi se ugovor i time se formalno zapošljava (Kireta Krkalić, 2010, str. 62).

2.3. Komunikacija EPSO-a s kandidatima

Komunikacija između EPSO-a i kandidata u pravilu se odvija putem korisničkog računa kandidata. U skladu s jezicima koji se upotrebljavaju u postupku odabira, pozivi na testove i rezultati testova kandidatu se dostavljaju na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku. Od kandidata se zahtijeva da što češće provjerava svoj korisnički račun s ciljem pravovremenog poduzimanja svakog pojedinog koraka u postupku odabira. Kandidati u slučaju nejasnoća u vezi s pojedinom fazom ili radnjom u postupku odabira mogu postavljati pitanja EPSO-u, koji i na web stranicama u obliku *najčešće postavljenih pitanja i odgovora* kandidatima daje različite upute i smjernice te ogleadne primjerke testova.⁸

⁸ https://epso.europa.eu/help_hr

2.4. Povjerenstvo za odabir

U svakom postupku odabira kandidata sudjeluje posebno povjerenstvo za odabir, koje je odgovorno za odabir kandidata i za sastavljanje konačnog popisa uspješnih kandidata. »Povjerenstva su sastavljena od stalno zaposlenog osoblja institucija EU-a od kojih su dio stalni članovi imenovani na razdoblje od dvije do četiri godine kako bi se u postupcima odabira osigurao kontinuitet, dok su ostali privremeni članovi imenovani za određeni postupak odabira kako bi mu pridonijeli svojim stručnim i tehničkim znanjem«. ⁹ »EPSO osigurava da se sva povjerenstva za odabir strogo pridržavaju pravila postupka«. ¹⁰ Nakon sastavljanja popisa uspješnih kandidata, EPSO više nema utjecaja na postupak zapošljavanja kandidata u institucijama EU-a (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH, 2012, str. 15).

2.5. Pravna zaštita kandidata

Ovisno o fazi postupka i naravi nepravilnosti, kandidati mogu podnošenja nekoliko vrsta pritužaba i/ili pravnih lijekova, i to: 1. *Upozorenje o tehničkim problemima* – ako kandidat u tijeku postupka naiđe na tehnički problem, o tome bez odgode treba obavijestiti EPSO kako bi EPSO mogao istražiti problem i poduzeti potrebne korektivne mjere. 2. *Tzv. neutralizacija pojedinog pitanja* – ako kandidat smatra da zbog nepravilnosti u pitanju s višestrukim izborom odgovora nije mogao odgovoriti na to pitanje ili da je ta nepravilnost utjecala na njegovu sposobnost da odgovori točno, ima pravo zatražiti da EPSO revidira takvo pitanje. 3. *Zahtjev za preispitivanjem* – kandidat koji je isključen iz pojedine faze postupka ima mogućnost podnošenja zahtjeva za preispitivanjem. U slučaju ponovnog odobrenja sudjelovanja u postupku, kandidat se ponovo uključuje u onu fazu postupka u kojoj je bio isključen. 4. *Upravna pritužba* – kandidat može protiv odluke ili nedonošenja odluke koja neposredno utječe na njegov status ravnatelju EPSO-a uputiti upravnu pritužbu, i to u roku od tri mjeseca od dostave obavijesti o osporavanoj odluci ili od dana kada je odluka trebala biti donesena. Pritužbu rješava EPSO-ova pravna služba, a ako je potrebno, u suradnji s povjerenstvom za odabir ili drugim uključenim akterima. 5. *Sudska žalba* – kandidati u postupku odabira imaju pravo uložiti sudsku žalbu. Žalba se podnosi Službeničkom sudu EU u roku od tri mjeseca

⁹ https://epso.europa.eu/help/faq/2047_hr, FAQs, Što je Povjerenstvo za odabir?

¹⁰ https://epso.europa.eu/how-to-apply_hr, FAQs, Kako se prijaviti?

i deset dana od primitka obavijesti o odluci koju kandidat želi osporiti. Sudsku žalbu na odluku EPSO-a kandidat može uložiti samo ako je prethodno podnio upravnu pritužbu. 6. *Pritužbe europskom ombudsmanu* – pritužbu europskom ombudsmanu kandidat može podnijeti ako sumnja na nepravilnosti u postupku odabira kandidata, no prije podnošenja pritužbe europskom ombudsmanu moraju se iscrpiti sva odgovarajuća pravna sredstva (EPSO, 2015, t. 3 i 4).

3. Prijam u javnu službu u Albaniji

Prvotno se može činiti da albanski službenički sustav, zbog dugogodišnjih negativnih trendova koji obilježavaju Albaniju (autoritaran stil vladanja, zanemarivanje političkih, ekonomskih i upravnih reformi te snažna korupcija), nije poželjan te ne može poslužiti kao primjer pri traženju uzora koji se mogu koristiti za daljnju europeizaciju hrvatskog službeničkog sustava. No, utemeljenje modernog i profesionalnog službeničkog sustava predstavljalo je središnju točku upravnih reformi Albanije (Škarica, 2015, str. 230). Albanski normativni okvir instituta prijma u službu izrađen je uz sudjelovanje stručnjaka SIGMA-e. Čini se da Albanija s trenutačnim statusom države kandidata za članstvo Europske unije ulaže značajne napore za ispunjenje europskih zahtjeva pa u nekim pitanjima normativno nadmašuje i pojedine države članice.

Postojeći službenički sustav u Albaniji temelji se na *Zakonu o javnim službenicima*.¹¹ U odnosu prema svojim prethodnicima, Zakon je proširio domet te se primjenjuje na službenike tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne samouprave i službenike nezavisnih institucija. Njegovom primjenom nisu obuhvaćene ostale kategorije javnih službenika. Zbog provedbe Zakona, Vijeće ministra¹² u ožujku 2015. usvojilo je odluku kojom se razrađuje postupak prijma u službu i postupak provedbe lateralnog kretanja izvršne kategorije službenika.¹³ Naime, za upražnjeno radno mjesto izvršne kategorije službenika prijam u službu provodi se tek ako se pozicija nije

¹¹ Ligj nr. 152/2013 për nëpunësin civil / Zakon o javnim službenicima Republike Albanije.

¹² Vijeće ministra obavlja izvršnu vlast u Albaniji (vlada Albanije).

¹³ Vendim nr. 243, datë 18.3.2015 / Odluka o provedbi postupka prijma u službu, lateralnog transfera te probnom radu izvršne kategorije službenika br. 243 od 18.3.2015.

popunila horizontalnim premještajem iz drugog upravnog tijela (Škarica, 2015, str. 232).

3.1. Odjel za javnu upravu

Postupak prijma u službu u pravilu je centraliziran i provodi ga Odjel za javnu upravu.¹⁴ Riječ je o središnjem tijelu zaduženom za upravljanje ljudskim potencijalima koje djeluje u okviru Vijeća ministra. Uloga Odjela je osigurati profesionalnu javnu upravu, prijam u službu temeljem merit-kriterija te moralni integritet i političku nepristranost službenika. S obzirom na provedbu prijema u službu, Odjel uspostavlja povjerenstva i educira njihove članove, upravlja web stranicom na kojoj oglašava natječaje, popise kandidata te rezultate postupaka, prikuplja pitanja, stvara i čuva bazu pitanja pismene provjere znanja i intervjuja te osigurava prostor za provedbu testiranja kandidata. Odjel na vlastitim web stranicama objavljuje različite smjernice i vodiče vezane za upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi čime nastoji educirati službenike javnopravnih tijela.¹⁵ Zainteresiranim kandidatima slikovno u obliku videozapisa objašnjava postupak odabira kandidata od trenutka podnošenja prijave do završetka postupka te ih upućuje na koji način mogu sudjelovati u postupku.¹⁶ Objavljuje upute za oblikovanje životopisa, ali i druge vodiče.

3.2. Klasifikacija radnih mjesta

Albanska klasifikacija radna mjesta dijeli u četiri osnovne kategorije: visoki menadžment, srednji menadžment, niži menadžment te izvršitelji. Viši položaji popunjavaju se internim napredovanjem ili lateralnim kretanjima službenika, dok su vanjskim kandidatima dostupni samo položaji izvršitelja. Osim što je za sve načine popunjavanja radnih mjesta i lateralnog kretanja, napredovanja i prijma u službu obvezna objava natječaja, u svakom postupku kandidati podliježu procjeni (testiranju), no s nešto drugačijim sadržajem. Za provedbu postupaka osnivaju se različita povjerenstva, i to: povjerenstvo za stalni prijam službenika, povjerenstvo za prijam službenika putem lateralnog kretanja ili povjerenstvo za napredovanje. Budući da

¹⁴ <http://www.dap.gov.al/>.

¹⁵ <http://www.dap.gov.al/projekte/materiale-per-nepunesin-civil>.

¹⁶ <http://www.dap.gov.al/vende-vakante/si-te-aplikoni>.

se temeljem postupka prijma u službu popunjavaju isključivo radna mjesta izvršitelja, slijedi detaljnije obrazloženje popunjavanja radnih mjesta izvršne kategorije službenika.¹⁷

3.3. Povjerenstvo za stalni prijam službenika

Povjerenstvo za stalni prijam službenika zaduženo je za provedbu postupka prijma u službu izvršne kategorije službenika. Budući da za tijela državne uprave prijam u službu organizira Odjel za javnu upravu, takva povjerenstva se imenuju pri Odjelu. Povjerenstvo čini pet članova, od kojih je jedan član predstavnik Odjela koji ujedno predsjedava povjerenstvom, dva člana biraju se iz redova državnih službenika, a dva člana su stručnjaci iz područja relevantnog za obavljanje poslova radnog mjesta. Takvi stručnjaci biraju se iz redova sveučilišnih profesora, licenciranih stručnjaka ili stručnjaka koji dolaze iz reguliranih profesija te moraju imati najmanje pet godina radnog iskustva (odjeljak II. Zakona).

Jedinice lokalne samouprave i nezavisne agencije postupak prijma u službu, kao i imenovanje članova povjerenstva organiziraju samostalno. Povjerenstva se također sastoje od pet članova od kojih je jedan član službenik tijela zadužen za poslove upravljanja ljudskim potencijalima koji predsjedava povjerenstvom, dva člana imenuju se iz redova službenika tijela, a dva člana vanjski su stručnjaci. Jedinicama lokalne samouprave preporučuje se da temeljem sporazuma o suradnji više njih osnuju zajedničku posebnu službu kojoj mogu potpuno ili djelomično delegirati poslove vezane za provedbu postupaka prijma u službu. Povjerenstva organiziraju i nadziru testiranje kandidata, pripremaju pitanja pismene provjere znanja (pitanja se pripremaju 24 sata prije dana testiranja i čuvaju se tajnim do tog vremena), konzultiraju se i usuglašavaju koja će i koliko pitanja svaki pojedini član pripremiti za provedbu intervjua (koja se također drže u tajnosti), ocjenjuju kandidate i sastavljaju listu uspješnosti kandidata (t. III/2 Uputa – Obveze Odjela). Naime, članovi povjerenstva na svim razinama odabira službenika u svakom postupku dužni su podnijeti pisane izjave da nisu u sukobu interesa odnosno da ni s jednim od kandidata koji sudjeluje u postupku nisu u bilo kakvom odnosu (t. 3. Uputa – Opće odredbe).

¹⁷ Udhezim nr. 2, datē 27.03.2015. / Upute za provedbu postupaka popunjavanja slobodnih radnih mjesta u javnoj upravi putem lateralnog transfera službenika, napredovanja srednje i niže kategorije upravljanja te prijma u službu u izvršnoj kategoriji putem otvorenog natječaja.

3.4. Odabir kandidata u postupku prijma u službu

Slobodna radna mjesta izvršne kategorije službenika prvotno se nastoje popuniti postupkom lateralnog kretanja službenika, no ako se radno mjesto iz bilo kojeg razloga ne popuni na takav način, provodi se postupak prijma u službu putem otvorenog natječaja. Odjel za javnu upravu usvojio je upute kojima detaljno razrađuje postupak odabira kandidata (Upute). Uočava se da Upute vrlo detaljno propisuju sastav povjerenstva i postupak imenovanja članova, razrađuju svako postupanje članova povjerenstva, precizno utvrđuju rokove za izvršenje svake pojedine radnje postupka, posebno propisuju sadržaj i način provedbe pismene provjere znanja i intervjua kandidata. U nastavku postupak se analizira prema njegovim fazama.

1) *Objava javnih natječaja i prijava kandidata* – javni natječaji za popunjavanje radnih mjesta u tijelima državne uprave objavljuju se na web stranici Odjela te na web stranicama nacionalnog zavoda za zapošljavanje (odjeljak II. t. 5. Odluke). Rok za dostavu prijave je 15 dana od dana objave natječaja, a prijave se dostavljaju elektroničkim putem. Odjel na vlastitim web stranicama kandidatima omogućuje otvaranje korisničkog računa putem kojeg kandidati pohranjuju svoje osobne podatke te podatke o obrazovanju i radnom iskustvu, ali i putem njih podnose svoje prijave na javne natječaje.¹⁸ Jedinice lokalne samouprave i nezavisne institucije javne natječaje dužne su objaviti na stranicama nacionalnog zavoda za zapošljavanje, na vlastitim oglasnim pločama te alternativno i na vlastitim web stranicama ako ih posjeduju (odjeljak II. točka 6. Odluke). Uočava se da web stranice albanskog zavoda za zapošljavanje¹⁹ sadržavaju posebnu rubriku *radna mjesta javne uprave* koja ima podrubriku tijela državne uprave, podrubriku jedinice lokalne samouprave i podrubriku nezavisne agencije, čime se na jedinstvenom mjestu objavljuju natječaji za sva tijela. Ujedno, u nastavku objave natječaja, objavljuju se obavijesti o svakoj daljnjoj fazi postupka.

2) *Procjena (testiranje) kandidata* – postupku procjene kandidata pristupaju samo osobe koje ispunjavaju uvjete iz natječaja. Popis tih kandidata objavljuje se javno. Osobama koje se ne pozivaju na procjenu u elektroničkom obliku dostavlja se obavijest u kojoj im se obrazlaže zašto ne ispunjavaju uvjete iz natječaja, i to istoga dana kada se objavljuje popis kandidata

¹⁸ <http://www.hrm.gov.al/regjistrohu.aspx>.

¹⁹ Shërbimi Kombëtar i Punësimit / Nacionalni zavod za zapošljavanje Albanije.

koji se pozivaju na procjenu. Kandidati koji nisu pozvani imaju pravo u roku od pet dana od dana objave popisa uložiti pritužbu koju ispituje povjerenstvo. Postupak procjene kandidata obuhvaća tri dijela: ocjenjivanje životopisa kandidata odnosno procjena obrazovanja, radnog iskustava i ostalih kompetencija kandidata, zatim provedba pismene provjere znanja kandidata te provedba strukturiranog intervjua s kandidatima. Svaka faza procjene kandidata ocjenjuje se na standardiziranim obrascima koji su sastavni dio uputa, a upute sadržavaju i obrazloženje izračuna rezultata svake pojedine faze te izračuna ukupno ostvarenog rezultata svakog kandidata. Naime, težina svakog dijela procjene kandidata u ukupnom rezultatu kandidata iznosi: 15% bodova nosi životopis (i druga dokumentacija) kandidata, 60% pismena provjera znanja, a 25% intervju kandidata (t. III/4. Uputa).

3) *Ocjenjivanje životopisa kandidata* – upute detaljno razrađuju ocjenjivanje životopisa kandidata. Ukupan broj bodova koji se može ostvariti je 15, a ostvaruju se iz tri kategorije. Pet bodova dodjeljuje se s obzirom na obrazovanje kandidata. U ovoj se kategoriji jedan bod dodjeljuje ako kandidat ima traženo obrazovanje, dva boda dodjeljuju se ako kandidat nastavlja obrazovanje na višoj razini, a tri boda dodjeljuju se ako kandidat ima već završeno obrazovanje više razine od tražene, dok se pet bodova dobiva za značajno prekoračenje tražene razine obrazovanja. Nadalje, pet bodova se dobiva i u kategoriji radnog iskustva. Tu se jedan bod dobiva ako kandidat ispunjava uvjete, dva boda dobivaju se ako kandidat ima jednu godinu više od traženog radnog iskustva, tri boda dobivaju se ako kandidat ima 2-3 godine više radnog iskustva od traženog, a pet bodova ako kandidat ima više od tri godine dodatnog radnog iskustva. Treća kategorija obuhvaća ocjenjivanje dodatnih kvalifikacija kandidata vezanih za obavljanje poslova radnog mjesta. To se odnosi i na posjedovanje različitih obuka i treninga za koje se također dodjeljuju bodovi od 1 do 5 (t. III/7. Uputa).

4) *Pismena provjera znanja* – prije početka pismene provjere znanja član povjerenstva koji je predstavnik Odjela provjerava prisutnost kandidata temeljem njihovih identifikacijskih isprava. Pismena provjera znanja kandidata obavlja se na standardiziranim listovima papira koji su šifrirani, a priprema ih Odjel. Svaki kandidat ima svoj identifikacijski list (kandidatski kod) čime se osigurava tajnost pismene provjere znanja. Kandidati na listove ne smiju ispisivati svoje ime i prezime ni bilo koju drugu napomenu koja bi mogla upućivati na njihov identitet. Povjerenstvo je odgovorno za tajnost i sigurnost ispitnog materijala. Upute taksativno navode slučajeve u kojima se kandidate može isključiti iz pismene provjere znanja. Kandidate nadziru

najmanje dva člana povjerenstva, a u ispravljanju testova sudjeluju svi članovi povjerenstva. Pismena provjera znanja može uključivati različite načine provjeravanja znanja kandidata: pitanja s alternativama, studije slučaja / primjer rada, otvorena pitanja ili esejska pitanja (t. III/5. Uputa).

5) *Provedba intervjua s kandidatima* – intervju se provodi neposredno nakon pismene provjere znanja ili neki drugi dan, no najkasnije tri dana od dana održavanja pismene provjere znanja, a to ovisi o broju kandidata. Pravo pristupanja intervjuu imaju kandidati koji u pismenoj provjeri znanja ostvare više od polovine bodova od ukupnog broja bodova. Intervju s kandidatom zvučno se pohranjuje samo ako kandidat na to pristane, o čemu daje pismenu izjavu. Povjerenstvo za sve kandidate priprema jednaka pitanja, a svaki član povjerenstva pojedinačno ocjenjuje svaki kandidatov odgovor. Naime, upute članovima povjerenstva daju smjernice u ocjenjivanju kandidata primjerice ako kandidat uopće ne odgovori na postavljeno pitanje, ili ako kandidat da nepotpun ili nejasan odgovor, ili djelomično odgovori na pitanje, ili ako kandidatov odgovor nije u potpunosti ispravan, no pokazuje znanje ili kada kandidat pravilno odgovori na pitanje, ili kada detaljno odgovori na pitanje pokazujući da njegovo znanje nadilazi postavljene zahtjeve (t. II/2. Uputa). Svaki odgovor kandidata svaki član povjerenstva ocjenjuje na propisanom obrascu.

6) *Rang-lista kandidata i završetak postupka* – povjerenstvo sastavlja listu kandidata koji ostvare više od 70% bodova od ukupno moguće ostvarenih bodova, i to prema bodovnom ishodu kandidata. U obzir se uzimaju bodovi ostvareni iz ocjenjivanja životopisa kandidata, pismene provjere znanja i intervjua. Popis kandidata objavljuje se javno. Kandidati koji ostvare manje od 70% bodova rangiraju se na posebnu rang-listu, koja se ne objavljuje javno. Ako ni jedan od kandidata ne ostvari 70% bodova, tada se postupak završava bez odabranog kandidata. Rang-lista kandidata i izvješće o provedenom postupku dostavlja se Odjelu za javnu upravu, kad je riječ o državnom tijelu ili nadležnoj službi kada je riječ o jedinici lokalne samouprave ili nezavisnoj instituciji. Odjel odnosno nadležna služba u roku od tri dana od dana objave rang-liste kandidata, poštujući redosljed s rang-liste poziva odabranog kandidata. Ako taj kandidat odustane od prijma, radno mjesto nudi se sljedeće rangiranom kandidatu. Nakon što Odjel odnosno nadležna služba službeno dobije odobrenje kandidata, akt o imenovanju donosi formalni poslodavac. Neizabrani kandidati, bez obzira na pravo podnošenja žalbe upravnom sudu, žalbu mogu podnijeti i povjerenstvu u roku od 10 dana od dana objave rezultata, a na nju u daljnjem roku od pet dana moraju dobiti odgovor (t. III/8. Uputa).

3.5. Odabir kandidata u postupcima lateralnog kretanja službenika i u postupcima napredovanja službenika

Albanski službenički sustav predviđa odabir kandidata i u slučajevima popunjavanja radnih mjesta putem postupka lateralnog kretanja službenika i temeljem napredovanja.²⁰ No, sadržaji procjena kandidata se razlikuju. Prilikom popunjavanja radnog mjesta putem lateralnog kretanja službenika, procjena obuhvaća ocjenjivanje životopisa kandidata i intervjua s kandidatima. Budući da takvi kandidati posjeduju radno iskustvo, u intervjuu postavljaju se pitanja vezana za dosadašnja zaduženja kandidata ili se nastoje ispitati načini reakcija kandidata u realnim poslovnim situacijama (poglavlje 5. Uputa). Tu težina svakog dijela procjene kandidata u ukupnom rezultatu iznosi: 40% bodova nosi životopis kandidata, a 60% bodova intervju kandidata. Prilikom provedbe postupka napredovanja ocjenjuje se i životopis, pismeno se provjerava znanje i kandidati se intervjuiraju. U ovom slučaju težina svakog dijela procjene kandidata u ukupnom rezultatu iznosi: 20% bodova nosi životopis kandidata, 40% bodova pismena provjera znanja, a 40% bodova intervju. No, posebna pravila napredovanja vrijede za popunjavanje radnih mjesta iz kategorije visokog menadžmenta. U takvu kategoriju mogu ući samo službenici iz kategorije srednjeg menadžmenta koji su prošli posebne i dugotrajne programe obuke i usavršavanja u Školi za javnu upravu. Svi koji ispune navedene pretpostavke prolaze testiranje pred Nacionalnim odborom za selekciju (Škarica, 2015, str. 233).

4. Odabir upravnog osoblja u Irskoj

Irsku javnu upravu čini državna služba, sektor obrazovanja, sektor obrane, sektor pravosuđa, sektor zdravstva, lokalna samouprava te nekomercijalne državne agencije. Irska je 2004. s ciljem stvaranja modernog i učinkovitog okvira zapošljavanja provela reformu zapošljavanja službenika u državnoj službi i drugim dijelovima javne uprave te je iste godine *Zakonom o upravljanju javnom službom*²¹ osnovala Službu za javna imenovanja i Povjeren-

²⁰ Škola za javnu upravu Albanije osnovana je Zakonom o javnim službenicima. Usavršavanje svih službenika javne uprave Albanije propisano je zakonom kao pravo i dužnost.

²¹ Public Service Management (Recruitment and Appointments) Act 2004, No.33/2004 / Zakon o upravljanju javnom službom, br. 33/2014.

stvo za imenovanje javnih službenika. Irska u značajnoj mjeri proklamira meritokraciju, no njezino ostvarivanje, radi poticanja fleksibilnosti i raznorsnosti u zapošljavanju, ne nastoji postići strogim procedurama odabira osoblja, već sustavom kodifikacije načela i dobrih praksi u postupcima zapošljavanja. Budući da postupak selekcija kandidata nije propisan strogim pravilima, javnim tijelima daje se mogućnost da autonomno odaberu način na koji će provesti selekciju kandidata pa u Irskoj postoji i mogućnost angažiranja privatnih agencija specijaliziranih za provedbu selekcija u postupcima zapošljavanja. Pravednost se u postupcima zapošljavanja nastoji postići kroz razvijanje dobrih praksa i osvještavanje javnih tijela da kršenje utvrđenih standarda nije etički prihvatljivo.

4.1. Služba za javna imenovanja

Služba za javna imenovanja središnje je tijelo koje obavlja poslove upravljanja ljudskim potencijalima svim dijelovima irske javne uprave. Uz koordinativnu i savjetodavnu ulogu zadužena je za provedbu postupaka odabira, napredovanja i ocjenjivanja prvenstveno državnih službenika, no na zahtjev lokalnih ili drugih javnih tijela Služba pruža uslugu odabira kandidata i tim tijelima (čl. 33.-42. Zakona). Djelovanjem Službe koja primjenjuje inovativnu tehnologiju posljednjih se nekoliko godina značajno pojednostavnio postupak zapošljavanja pa kandidati mogu putem web stranice kroz *online* aplikacijski postupak sudjelovati u natječajnim postupcima za rad u javnim službama. Internetska stranica Službe²² središnji je oglasnik gdje se na jedinstvenom mjestu oglašavaju sva slobodna radna mjesta u javnim službama pa tu možemo naći slobodna radna mjesta od ravnatelja škola, zdravstvenog osoblja, psihologa, javnih menadžera, administrativnih službenika i drugih, generalno svih radnih mjesta u javnoj upravi. Kandidati za sudjelovanje u postupcima prvotno moraju otvoriti svoj korisnički račun, a registracija se obavlja putem PPS broja građana. Riječ je o identifikacijskom broju svakog građanina kojim se omogućuje pristup svim uslugama javnog sektora. Kandidat prilikom registracije pohranjuje svoje osobne podatke te podatke o obrazovanju i drugim kvalifikacijama. Putem korisničkog računa kandidati mogu pretraživati slobodna radna mjesta prema sektorima, izvršavati prijave za slobodna radna mjesta, pratiti status svakog postupka, ali i primati obavijesti o slobodnim

²² The Public Appointments Service / Služba za javna imenovanja, Republika Irska, <https://www.publicjobs.ie/>

radnim mjestima koja odgovaraju njihovim kvalifikacijama. Osim toga, Služba na svojim web stranicama kandidatima daje smjernice i savjete za traženje poslova u javnoj upravi, pomoć u prijavljivanju, predložak životopisa, savjete za pripremu za pismenu provjeru znanja i intervjua kandidata te smjernice za daljnji razvoj karijere.²³

4.2. Povjerenstvo za imenovanje javnih službenika

Povjerenstvo za imenovanje javnih službenika neovisno je regulatorno tijelo zaduženo za praćenje da se postupak odabira i zapošljavanja upravnog osoblja izvršava u skladu s postavljenim standardima (čl. 11.–22. Zakona). Povjerenstvo nema nikakve ovlasti u provedbi postupaka selekcije kandidata, već obavlja isključivo regulatornu i nadzornu ulogu te je zadužno za održavanje reda prilikom zapošljavanja u javnoj upravi. Obavlja sljedeće zadatke:

1) *Postavlja standarde za zapošljavanje te donosi kodekse prakse* – Povjerenstvo kodeksima prakse utvrđuje standarde i definira smjernice koje upućuje svim akterima koji sudjeluju u provedbi postupaka zapošljavanja u javnoj upravi (čl. 23.–26. Zakona). Svaki kodeks sadrži savjete kako bi se pomoglo javnim tijelima primijeniti utvrđene standarde pri provedbi postupaka zapošljavanja. Osim općeg kodeksa kojim usmjerava postupke zapošljavanja u svim dijelovima javne uprave, povjerenstvo donosi i posebne kodekse, primjerice za zapošljavanje osoba s invaliditetom, zapošljavanje osoba na specifična radna mjesta itd. Svi kodeksi prakse moraju biti javno dostupni, a javna tijela dužna su se upoznati s njihovim sadržajem. Povjerenstvo je već nekoliko puta mijenjalo i nadopunjavalo donesene kodekse s ciljem daljnjeg unaprjeđenja i ostvarivanja pravednosti u postupcima zapošljavanja u javnoj upravi.

2) *Štiti postavljene standarde i provodi postupke revizije* – temeljni je cilj Povjerenstva osigurati visoku razinu poštenja i pravičnosti u postupcima zapošljavanja u javnom sektoru. Standardi koji su utvrđeni kodeksima prakse osiguravaju se revizijom i evaluacijom postupaka zapošljavanja (poglavlja 7. i 8. Kodeksa prakse). Ako Povjerenstvo posumnja da je došlo do miješanja ili pokušaja miješanja u postupak zapošljavanja, može pokrenuti istragu. Pojedini kandidat koji nije zadovoljan s provedbom postupka ili

²³ <https://www.publicjobs.ie/en/information-hub/our-recruitment-process>

odlukom javnog tijela o izboru kandidata može od Povjerenstva zatražiti reviziju postupka (poglavlje 7. Kodeksa). Povjerenstvo preporučuje da se taj problem, kada je to moguće, najprije pokuša neformalno riješiti, a da se tek tada pristupi pokretanju formalnog postupka revizije. U slučaju pokretanja postupka revizije, takvi postupci provode se na profesionalan način s većim naglaskom na razmjenu znanja i najbolje prakse, a Povjerenstvo javno tijelo poziva na suradnju i na podnošenje sve relevantne dokumentacije. Osobe koje provode reviziju (revizori) mogu pregledati sve pisane podneske, elektroničku poštu, bilješke i ostalu dokumentaciju nastalu u postupku odabira kandidata. Revizor saslušava službenike javnog tijela koji su bili uključeni u proces odabira kandidata, ali može saslušati i kandidate koji su sudjelovali u postupku (t. 7.1.5. Kodeksa). Ishod revizije kandidatu se dostavlja u roku od 25 dana od dana podnošenja zahtjeva za revizijom. Ako se postupak revizije iz opravdanih razloga ne završi u tom roku, revizor mora obavijestiti kandidata o statusu postupka i razlozima kašnjenja. Povjerenstvo ima ovlast revizije postupaka, no zakon izričito navodi da se Povjerenstvo ne može miješati ni utjecati na odluku dužnosnika o izboru kandidata čak i kada utvrdi nepravilnosti. Povjerenstvo očekuje da će u slučaju utvrđenja nepravilnosti javno tijelo samoinicijativno intervenirati i poduzeti odgovarajuće mjere za uklanjanje tih nepravilnosti. Nakon provedenog postupka revizije, Povjerenstvo javnom tijelu može dati preporuke, savjete ili izdati upute prema kojima će se rukovoditi u sljedećim postupcima zapošljavanja. Povjerenstvo sva izvješća o provedenim postupcima revizije postupaka zapošljavanja objavljuje na vlastitim web stanicama.

3) *Izdaje odobrenja za zapošljavanje javnim tijelima* – povjerenstvo javnim tijelima izdaje odobrenja za provedbu postupaka zapošljavanja (čl. 43.–52. Zakona). Nakon što javno tijelo dobije odobrenje za zapošljavanje, postupak selekcije kandidata može obaviti samostalno, ili posredstvom privatne agencije specijalizirane za provedbu selekcija kandidata (angažirati se mogu samo ovlaštene agencije), ili dio poslova u postupku zapošljavanja može prenijeti Službi za javna imenovanja. Dakle, javna tijela imaju mogućnost izbora nekoliko načina provedbe postupaka selekcije kandidata te nisu izrijekom vezana za određeni sadržaj i postupak odabira.

4) *Ovlašćuje privatne agencije za provedbu selekcija* – javno tijelo može zatražiti pomoć agencije za zapošljavanje privatnog sektora za obavljanje nekih od zadataka povezanih s postupkom zapošljavanja. Povjerenstvo na

vlastitoj internetskoj stranici²⁴ objavljuje popis takvih ovlaštenih agencija za zapošljavanje. Svaka agencija pri dobivanju ovlasti daje izjavu kojom potvrđuje da će se pridržavati standarda i načela utvrđenih kodeksima prakse glede zapošljavanja u javnim službama (čl. 25. Zakona).

5) *Ispituje pritužbe na kršenje Kodeksa* – osim podnošenja zahtjeva za revizijom postupka, kandidat koji posumnja da je javno tijelo u postupku prekršilo načela utvrđena kodeksima prakse može uložiti pritužbu (poglavlje 8. Kodeksa). I kod tog postupka kandidat se savjetuje da problem najprije pokuša riješiti na neformalnoj razini. Kandidat formalnu pritužbu kao prvoj instanciji podnosi javnom tijelu koje je provelo postupak zapošljavanja, a ako nije zadovoljan odlukom javnog tijela povodom pritužbe, može u daljnjem roku od 20 od dana primitka te odluke pritužbu uložiti Povjerenstvu. Pritužba mora biti potkrijepljena pojedinostima i činjenicama za koje kandidat smatra da predstavljaju kršenje načela kodeksa prakse. Povjerenstvo odluku donosi na temelju dokumentacije i svih pisanih podneska nastalih u vezi s postupkom. U ovim postupcima u pravilu se ne provodi saslušanje službenika i kandidata. Odluka Povjerenstva je konačna. Ako Povjerenstvo utvrdi da je u postupku zapošljavanja došlo do kršenja načela kodeksa ili odredaba *Zakona o upravljanju javnom službom*, može poduzeti sve radnje koje smatra nužnima (npr. ukinuti odobrenje za zapošljavanje). Kandidat u istom postupku zapošljavanja može podnijeti zahtjev za revizijom postupka ili pritužbu, ali ne može se koristiti s oba instituta. Po okončanju postupka revizije, kandidat više ne može uložiti pritužbu na kršenje kodeksa, osim u iznimno neuobičajenim okolnostima koje po vlastitom nahodjenju utvrđuje Povjerenstvo.

4.3. Kodeks postupanja pri imenovanju u državnoj i javnoj službi

Radi stvaranja etičkog okruženja u postupcima zapošljavanja Irska usvaja mnoge nove, fleksibilnije instrumente, a načelima i orijentacijskim pravilima sadržanima u kodeksima nastoji postići pravednost u postupcima zapošljavanja. Tako je 2004. usvojen *Kodeks postupanja pri imenovanju*

²⁴ The Commission for Public Service Appointments / Povjerenstvo za imenovanje javnih službenika. <http://www.cpsa.ie/>.

u državnoj i javnoj službi.²⁵ Kodeks je naknadno mijenjan i dopunjavan 2007. i 2016. Kodeks utvrđuje ulogu, sastav i nadležnost Povjerenstva te načela kojih se moraju pridržavati svi sudionici postupaka zapošljavanja, i to načelo dosljednosti, poštenja, transparentnosti, ostvarivanja najbolje prakse, odgovornosti i raznovrsnosti u postupcima zapošljavanja. Kodeks definira svako pojedino načelo te daje primjere njihova tumačenja i primjene (poglavlje 2. Kodeksa). U nastavku govori o obvezama kandidata te o odgovornostima pojedinih tijela u postupcima zapošljavanja. Propisuje sadržaj zahtjeva kandidata za revizijom postupka zapošljavanja i sadržaj pritužbe kandidata. Utvrđuje način i sadržaj provedbe revizijskog postupka i provedbe postupaka povodom pritužaba kandidata. Na kraju se kandidatima daju smjernice i upute za ponašanje u njihovim pismenim podnescima i općenito u postupcima izjavljivanja pritužba (primjerice Kodeks predviđa mogućnost prekida svih veza Povjerenstva i javnog tijela s kandidatom koji neopravdano ustraje u pokretanju postupaka ili ako kandidat pokaže nerazumno i neprihvatljivo ponašanje u postupcima povodom izjavljivanja pritužaba) (poglavlje 9. Kodeksa).

5. Zaključak

Jedinstveni model službeničkog sustava ne postoji »pa svaka zemlja pokazuje svoje specifičnosti, ali i sličnosti u usporedbi s drugim zemljama« (Marčetić, 2015, str. 64). Takve specifičnosti proizlaze iz različitih upravnih tradicija, ali u obzir treba uzeti i stupanj spremnosti pojedine zemlje za modernizacijom kako službeničkog sustava u cjelini tako i instituta prijma u službu. Niti jedna zemlja nema savršen model odabira osoblja, no da bismo proveli europeizaciju i modernizaciju nacionalnog instituta prijma u službu, valja posegnuti za onim modelom koji se trenutačno čini suvremenim, ali koji je ujedno i svrsishodan. Iz svakog pojedinog modela mogu se preuzeti potrebni i nužni elementi, kao i oni koji su se pokazali uspješnima.

Analiza triju europskih modela odabira osoblja pokazuje da pojedine zemlje, ovisno o povijesno-kulturnoj tradiciji te političkom i upravnom nasljeđu zemlje, zastupaju različite pristupe u regulaciji prijma u službu.

²⁵ Code of Practice for Appointment to Positions in the Civil Service and Public Service / Kodeks postupanja pri imenovanju u državnoj i javnoj službi. <http://www.cpsa.ie/en/About-Us/What-wedo/Setting-Recruitment-Standards/Code-of-Practice-for-Appointment-to-Positions-in-the-Civil-Service-andPublic-Service-.pdf>.

Europska unija se opredijelila za uspostavu tijela koje na jedinstven način provodi postupke odabira osoblja za sve institucije Europske unije. U postupcima prijma u institucije EU-a sposobnosti i znanje kandidata provjerava se detaljnom analizom njihova životopisa te provedbom raznovrsnih testova. Albanija se s ciljem usvajanja europskih standarda profesionalizacije i depolitizacije osoblja javne uprave opredijelila za detaljno uređivanje postupaka prijma u službu, pa osim što je taj institut uređen temeljnim normativnim okvirom, detaljnije se razrađuje podzakonskim propisima. Takvi propisi podrobno uređuju svaku potencijalnu okolnost koja bi se mogla pojaviti u njihovoj primjeni. Irska se kao zapadnoeuropska zemlja opredijelila za fleksibilniji model uređenja prijma u službu te je radi regulacije i nadzora tih postupaka osnovala tijelo čija je temeljna zadaća mekšim instrumentima brinuti se o ostvarivanju pravednosti u postupcima prijma u javnim službama Irske.

Iako bi bilo praktično u domaće uređenje preslikati primjer zapadnoeuropske zemlje, nedostatak regulacije zapošljavanja osoblja u hrvatskoj javnoj upravi prouzročio bi jačanje politizacije osoblja, pa bi radi usvajanja europskih standarda valjalo posegnuti za detaljnijom i jasnom regulacijom uređenja prijma u službu, ali i uspostaviti regulatorno tijelo sa zadaćom nadzora postupaka tog prijma.

Literatura

- Borković, I. (1999). *Službeničko pravo*. Zagreb, Hrvatska: Informator
- EPSO (2015). *Opća pravila otvorenih natječaja* (2015/C 070 A/01). Preuzeto sa <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2015/070A/01&from=HR>
- Kireta Krkalić, I. (2010). Radno mjesto u institucijama Europske unije: postupak odabira službenika i uloga Europskog ureda za odabir osoblja. *Hrvatska javna uprava*, 10(1), 49-65.
- Marčetić, G. (2015). Komparativni službenički sustavi. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(1), 33-68.
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH (2012). Mogućnosti zapošljavanja hrvatskih državljana u institucijama Europske unije, Republika Hrvatska. Preuzeto sa: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/120619-mogucnosti.pdf>
- Škarica, M. (2015). Javna uprava i politički sustav u Albaniji: upravne reforme u nestabilnom političkom okruženju. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(1), 209-242.

Pravni izvori

Kodeks postupanja pri imenovanju u državnoj i javnoj službi, Povjerenstvo za imenovanje javnih službenika, Republika Irska. Preuzeto sa: <http://www.cpsa.ie/en/About-Us/What-we-do/Setting-Recruitment-Standards/Code-of-Practice-for-Appointment-to-Positions-in-the-Civil-Service-and-Public-Service-.pdf>

Odluka o provedbi postupka prijma u službu, lateralnog transfera te probnom radu izvršne kategorije službenika broj 243, od 18.3.2015., Republika Albanija. Preuzeto sa: <http://www.dap.gov.al/legjislacioni/per-sherbimin-civil/29-vendim-nr-243-date-18-3-2015-per-pranimin-levizjen-paralele-periudhen-e-proves-dhe-emerimin-ne-kategorine-ekzekutive>

Opći proračun Europske unije za financijsku godinu 2018., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018B0251&from=HR>

Upute za provedbu postupaka popunjavanja slobodnih radnih mjesta u javnoj upravi putem lateralnog transfera službenika, napredovanja srednje i niže kategorije upravljanja te prijma u službu u izvršnoj kategoriji putem otvorenog natječaja, Republika Albanija. Preuzeto sa: <http://dap.gov.al/legjislacioni/udhezime-manuale/54-udhezim-nr-2-date-27-03-2015>

Zakon o javnim službenicima Republike Albanije / Ligj nr. 152/2013 për nëpunësin civil. Preuzeto sa: <http://www.dap.gov.al/images/Legjislacionishc/Ligji%20152%20perditesuar.pdf>

Zakon o upravljanju javnom službom br. 33/2014, Republika Irska / Public Service Management (Recruitment and Appointments) Act No. 33/2004. Preuzeto sa: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2004/act/33/enacted/en/print.html>

Ustrojstvo i djelovanje Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije

*Luka Draganić**

UDK UDK: 339.923:061.1>(497.5:4EU)
354.1:353>(497.5:4EU)

Prikazuje se organizacija i djelovanje hrvatskog Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije. U početnom dijelu analiziraju se struktura, ljudi, sredstva i metode rada u organizaciji. Potom slijedi prikaz odnosa Ministarstva prema drugim, vanjskim relevantnim faktorima: odnos prema građanima i drugim korisnicima, odnos prema drugim organizacijama, kontakti s javnošću te nadzor nad organizacijom. Cilj ovog rada jest da se kroz stjecanje uvida u sadašnji položaj i perspektive Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije osvijesti značenje ovog ključnog resora središnje državne uprave.

Ključne riječi: Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije - Hrvatska, organizacija i djelovanje, rezultati rada, državna uprava, organizacijsko istraživanje

* Luka Draganić, student četvrte godine Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: luka.draganic95@gmail.com

1. Uvod

U vrijeme zaključenja pregovora Republike Hrvatske (RH) s Europskom unijom (EU) 2011. u sustavu hrvatske državne uprave dolazi do važnog preustroja kojim je resor regionalnog razvoja izdvojen iz tadašnjeg Ministarstva poljoprivrede, regionalnoga razvoja, šumskog i vodnog gospodarstva te spojen sa Središnjim državnim uredom za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU-a. Nužnost samostalnosti toga tijela, sadašnjeg Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (Ministarstvo) prepoznata je zbog važnosti uloge strukturnih i investicijskih fondova te fondova kohezijske politike za ravnomjerni razvoj. Pri tome treba istaknuti napore Ministarstva u području provođenja ciljeva kohezijske politike EU-a kojom se jačanjem konkurentnosti i stvaranjem poticajne poduzetničke klime te kroz suradnju svih članica nastoji ostvariti gospodarski razvoj i zaposlenost slabije razvijenih država članica, a sve u nastojanju da se one slabije razvijene podignu na razinu razvijenijih (proces znan kao *catching up*). Naravno, ovom unutarnjom konsolidacijom EU istovremeno nastoji ojačati i konkurentnost vlastitog gospodarstva na globalnom tržištu, što uostalom i predstavlja jedan od ciljeva definiranih Strategijom Europa 2020 (European Commission, 2010, str. 3-4).

Zbog važnosti koju europski fondovi, ali i regionalni razvoj općenito imaju za Hrvatsku, u ovom se radu prikazuje organizacija, rad i odnos Ministarstva s drugim dijelovima državne uprave i šire, istovremeno nastojeći da se podrobnom analizom ne izgubi iz vida temeljna zadaća i svrha Ministarstva, a to je osiguranje javne politike za unaprjeđenje radnih i životnih uvjeta u svim dijelovima RH.

2. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije

2.1. Opći podaci o djelatnosti organizacije

Sjedište Ministarstva nalazi se u Zagrebu, a temeljni akt kojim je ustrojeno jest Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave.¹ Čl. 21. navedenog Zakona iscrpno navodi kojim

¹ Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 93/16, 104/16.

se upravnim i drugim poslovima Ministarstvo bavi. Kao najvažniji poslovi svakako se izdvajaju: planiranje i provođenje regionalne razvojne politike i uspostave cjelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja regionalnoga razvoja; poticanje razvoja područja koja zaostaju za nacionalnim razvojnim prosjekom, poticanje razvoja prekogranične suradnje, međuregionalne i transnacionalne suradnje kao i priprema prioriteta kako godišnjih tako i višegodišnjih strateških i operativnih dokumenata za korištenje sredstvima fondova EU-a i ostalih međunarodnih izvora financiranja namijenjenih regionalnom razvoju. Također, u Zakonu stoji da je Ministarstvo nositelj programa za potpomognuta i demografski ugrožena područja te odgovorno tijelo za praćenje provedbe navedenog programa.² Naravno, za provođenje ovako širokog kruga poslova predviđeni su odgovarajući mehanizmi i metode koji uključuju koordinaciju, praćenje, vrednovanje i suradnju sa svim uključenim sudionicima čiji se raspon kreće od supranacionalnog (npr. tijela Europske unije, države članice), nacio-

² Konkretnije, u djelokrug Ministarstva, uz već navedena područja, pripada i: predlaganje izmjena sustava upravljanja regionalnim razvojem, predlaganje i koordinacija provedbe državnih poticajnih mjera i regionalnih razvojnih programa i projekata te praćenje njihove provedbe i vrednovanje njihovih učinaka; koordinacija i vođenje svih međuresornih radnih skupina vezano uz regionalni razvoj, koordinacija svih poslova vezanih za usklađivanje s EU-om na području regionalne politike i upravljanja strukturnim instrumentima, suradnja i koordinacija potrebnih aktivnosti s jedinicama lokalne i regionalne (područne) samouprave te s ostalim sudionicima i nositeljima u pripremi, organizaciji i provedbi razvojnih programa i projekata; obavljanje upravnih i drugih poslova koji se odnose na uspostavu i upravljanje cjelovitim sustavom strateškog planiranja razvoja na nacionalnoj razini, koordinaciju izrade nacionalne razvojne strategije, vodeći pritom računa o usklađenosti s ciljevima i prioritetima na razini EU-a; pripremanje strateških dokumenata koji uređuju nacionalne razvojne ciljeve i prioritete za korištenje sredstvima iz fondova EU-a te praćenje provedbe mjera i aktivnosti utvrđenih takvim strateškim dokumentima; koordiniranje poslova vezanih uz upravljanje programima EU-a otvorenih RH te u okviru svojeg djelokruga suradnja s ministarstvom nadležnim za financije i drugim nadležnim ministarstvima te institucijama i tijelima EU-a i državama članicama; obavljanje upravnih i drugih poslova koji se odnose na održiv razvoj Jadranskog mora, otoka i priobalja; predlaganje razvojne politike i uspostava cjelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja razvoja otoka i priobalja, planiranje, izrada i provedba strateških dokumenata i projekata prometne, komunalne i društvene infrastrukture na otocima i u priobalju; pokretanje, usklađivanje i nadzor poslova određenih aktima i propisima kojima se uređuje razvitak otoka i priobalja; sudjelovanje s ministarstvom nadležnim za upravljanje državnom imovinom u poslovima upravljanja i raspolaganja dionicama i poslovnim udjelima trgovačkih društava koji čine državnu imovinu u vlasništvu RH te u pogledu trgovačkih društava koja se pretežno bave djelatnostima iz područja propisane nadležnosti ovoga Ministarstva; obavljanje upravnih i drugih poslova koji se odnose na sudjelovanje u radu tijela EU-a na područjima iz nadležnosti Ministarstva; obavljanje i drugih poslova koji su stavljeni u nadležnost Ministarstva posebnim zakonom. (Djelokrug Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, dostupno na <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/1939>)

nalnog (ostala tijela središnje državne uprave) pa sve do jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave.

U svjetlu prethodno rečenog, prigodno je istaknuti cilj politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske naveden u čl. 2. Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske:³ »Cilj politike regionalnog razvoja jest pridonijeti društveno-gospodarskom razvoju republike Hrvatske, u skladu s načelima održivog razvoja, stvaranjem uvjeta koji će svim dijelovima zemlje omogućavati jačanje konkurentnosti i realizaciju vlastitih razvojnih potencijala«. Isti članak navodi da je radi postizanja tog cilja politikom regionalnog razvoja nužno osigurati povezanost lokalnih i regionalnih razvojnih potreba s prioritetima središnje razine te ciljevima kohezijske politike EU-a. Nadalje, ističe se nužnost potpore slabije razvijenim područjima u povećanju i optimalnom korištenju vlastitim razvojnim potencijalom. Konačno, ističe se nužnost mjera za održiv razvoj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u pograničnom području te učinkovito korištenje sredstvima strukturnih i investicijskih fondova EU-a namijenjenih regionalnom i urbanom razvoju.

2.2. Struktura organizacije

Struktura organizacije, shvaćena kao sustav unutarnjih veza i odnosa, sastavni je i najvažniji dio organizacije. Ona neposredno djeluje na druge faktore koji određuju različite dimenzije organizacije – na njezinu veličinu, komuniciranje, tehnologiju, kulturu, odnose moći u organizaciji, okolinu, strategiju i dr. (Koprić et al., 2014, str. 90). Unutarnje ustrojstvo Ministarstva uređeno je Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije.⁴ Ono obuhvaća devet ustrojstvenih jedinica: Kabinet ministra, Glavno tajništvo, Upravu za financije i informacijsko-telekomunikacijske sustave, Upravu za strateško planiranje i koordinaciju EU fondova, Upravu za provedbu operativnih programa i financijskih instrumenata, Upravu za regionalni razvoj, Upravu za otoke, Upravu za potpomognuta područja te Samostalnu službu za unutarnju reviziju.

Temeljna zadaća *Kabineta ministra* jest obavljanje stručnih i administrativnih poslova kojima se omogućava uspješno obavljanje službenih zada-

³ Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN 147/14, 123/17.

⁴ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, NN 45/17 (Uredba o unutarnjem ustrojstvu).

taka ministra i državnih tajnika, koordinacija provedbe politika i odluka u pitanjima iz nadležnosti pojedinih ustrojstvenih jedinica Ministarstva i koordinacija poslova u vezi sa sjednicama Vlade (daljnji poslovi navedeni su u čl. 3 Uredbe o unutarnjem ustrojstvu). Kabinet ministra čine tajnik kabineta ministra, glavni savjetnik, savjetnik ministra za pravo EU-a i međunarodne odnose, savjetnik ministra za razvojne projekte, glasnogovornik, stručni suradnik i administrativni tajnik ministarstva.

Najvažniji poslovi koje obavlja *Glavno tajništvo* su ovi: usklađivanje rada upravnih organizacija i unutarnjih ustrojstvenih jedinica u sastavu Ministarstva, koordinacija donošenja godišnjeg plana rada Ministarstva i izvješća o izvršenju godišnjeg plana rada i izrađivanje prijedloga planova zapošljavanja (daljnji poslovi navedeni u čl. 4. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu). Glavnim tajništvom upravlja glavni tajnik Ministarstva.

Uprava za financije i informacijsko-telekomunikacijske sustave obavlja stručne poslove vezane uz planiranje i izvršavanje financijskog plana, stručne poslove vezane uz planiranje i pripremu financijskog plana za višegodišnje razdoblje za IPA programe prekogranične suradnje u suradnji s Upravljačkim tijelom (daljnji poslovi navedeni u čl. 20. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu).

Uprava za strateško planiranje i koordinaciju EU fondova obavlja poslove vezane uz uspostavu, upravljanje i koordinaciju cjelokupnog sustava strateškog planiranja razvoja na nacionalnoj razini te koordinira izradu nacionalne razvojne strategije. Nadalje, sukladno Uredbi o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata Europske unije u Republici Hrvatskoj,⁵ u funkciji Koordinacijskog tijela za ESI fondove je koordinacija, programiranje i strateško praćenje provedbe Kohezijske politike i programa europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) u RH. Nadalje, potiče sinergiju između ESIF programa i ostalih EU i međunarodnih instrumenata i programa pomoći koji su dostupni RH prema bilateralnim i međunarodnim ugovorima (daljnje funkcije navedene u čl. 33. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu).

Uprava za provedbu operativnih programa i financijskih instrumenata obavlja poslove upravljanja i provedbe Operativnog programa *Regionalna konkurentnost 2007. – 2013.* i Operativnog programa *Konkurentnost i kohezija*. Poslovi sufinancirani sredstvima strukturnih instrumenata Europske unije navedeni su u čl. 57. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu.

⁵ Uredba o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata Europske unije u Republici Hrvatskoj, NN 78/12.

Uprava za regionalni razvoj predlaže politiku regionalnoga razvoja i uspostave njegova cjelovitog sustava planiranja, upravljanja i financiranja. Daljnje aktivnosti koje ulaze u djelokrug Uprave navedene su u čl. 104. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu.

Uprava za otoke obavlja upravne i stručne poslove vezane uz održiv razvoj hrvatskih otoka. Poslovi uključuju: oblikovanje i predlaganje razvojne politike zajedničkog razvoja otoka, predlaganje i uspostavljanje cjelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja održivog razvoja otoka za sve upravne razine, izradu strateškog i pravnog okvira za razvojnu politiku otoka i koordinaciju korištenja ESI fondovima u financijskom razdoblju 2014. – 2020. (daljnji poslovi navedeni su u čl. 120. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu).

Uprava za potpomognuta područja obavlja poslove vezane uz provedbu politike regionalnoga razvoja u dijelu koji se odnosi na upravljanje programima i projektima za potpomognuta područja i područja s razvojnim posebnostima te područja u riziku od siromaštva, uključujući: predlaganje unaprjeđenja zakonodavnog i institucionalnog sustava upravljanja potpomognutim područjima, područjima s razvojnim posebnostima, slabije razvijenim područjima i područjima u riziku od siromaštva (daljnji poslovi navedeni su u čl. 129. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu).

Samostalna služba za unutarnju reviziju izrađuje strateške i godišnje planove revizije, provodi pojedinačne unutarnje revizije i daje preporuke za radi postizanja veće učinkovitosti i djelotvornosti sustava, izrađuje izvješća o obavljenim unutarnjim revizijama, prati provedbu preporuka navedenih u izvješćima iz prethodnih razdoblja, izrađuje godišnja izvješća o radu Samostalne službe i dostavlja ih ovlaštenim institucijama i osobama u skladu s važećim propisima (daljnji poslovi navedeni su u čl. 144. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu).⁶ Unutar navedenih ustrojstvenih jedinica (osim Kabineta ministra i Samostalne službe za unutarnju reviziju) Ministarstvo ima daljnje organizacijske jedinice: sektore, službe i odjele. Sektorima upravljaju načelnici, službama voditelji službi, a odjelima voditelji odjela. U okviru opisane strukture rade državni službenici i namještenici čiji će status i kvalifikacije biti opisani u točki 2.4. Unutarnju strukturu Samostalne službe za unutarnju reviziju čine voditelj službe i viši unutarnji revizor.

⁶ Organizacijska shema (organigram) dostupna na: <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu//Organigram%20MRRFEU%202017.pdf>

2.3. Ljudi u organizaciji

Vodstvo organizacije predstavljaju *imenovani dužnosnici*: ministar, državni tajnici te pomoćnici ministra. *Ministar* predstavlja Ministarstvo i upravlja njegovim radom. Potpisuje sve opće i pojedinačne akte Ministarstva, prijedloge i mišljenja koja se dostavljaju Vladi i drugim relevantnim tijelima te sve akte međunarodnog značaja kao i akte o izvršavanju državnog proračuna odnosno na temelju kojih se na strani ministarstva stvaraju financijske obveze. *Državni tajnici* provode utvrđenu politiku Vlade RH u jednom ili više područja za koje su nadležni. Državni tajnik kojeg odredi ministar zamjenjuje ministra u slučaju njegove odsutnosti ili spriječenosti (npr. ima ovlast potpisivati sve navedene opće i pojedinačne akte, prijedloge i mišljenja kao i ministar) te obavlja druge poslove koje mu ministar povjeri (npr. državni tajnici potpisuju akte za koje ih posebnom odlukom ovlasti ministar). Radom upravnih organizacija u Ministarstvu upravljaju *pomoćnici ministra*. Državni tajnici i pomoćnici ministra odgovaraju ministru i Vladi RH za zakonito, pravovremeno, učinkovito i ekonomično obavljanje državne službe u svom djelokrugu (čl. 39., 40., 41. Zakona o sustavu državne uprave).⁷

Stručno i savjetodavno tijelo ministra je Kolegij ministra (Kolegij) koji je uređen Pravilnikom o unutarnjem redu Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (Pravilnik).⁸ U njegovu sastavu su državni tajnici, pomoćnici ministara, glavni tajnik Ministarstva i tajnik kabineta ministra. Ministar na sjednicu Kolegija može pozvati i druge stručne osobe te čelnike ustanova čiji je osnivač RH pod uvjetom da Ministarstvo za te ustanove obavlja prava i dužnosti osnivača (čl. 2. Pravilnika).

Uz dužnosnike, poslove u Ministarstvu obavljaju *državni službenici i namještenici*. Prema čl. 2. Zakona o državnim službenicima (ZDS),⁹ državni službenici su osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona. Nadalje, državni službenici su i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske

⁷ Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11, 12/13, 93/16, 104/16.

⁸ Pravilnik o unutarnjem redu Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, klasa 011-02/17-01/166, urbroj 515-04-01-01/9-17-2 od 19. lipnja 2017.

⁹ Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17.

i računovodstvene poslove i slične poslove. Državni službenici dužni su položiti državni stručni ispit. Ima li položen pravosudni ispit, državni službenik nije dužan polagati državni stručni ispit (čl. 56. ZDS-a).

Načelnici sektora, voditelji službe, voditelji odjela i viši upravni savjetnici u Ministarstvu su magistri struke ili stručni specijalisti iz područja društvenih ili humanističkih znanosti koji imaju najmanje četiri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Uz navedeno, traži se znanje rada na osobnom računalu te poznavanje engleskog jezika (Pravilnik, Prilog 1 – Sistematizacija radnih mjesta, u daljnjem tekstu: Prilog 1).¹⁰

Glasnogovornici su magistri struke ili stručni specijalisti iz područja prirodnih, tehničkih, biotehničkih, društvenih, humanističkih znanosti, biomedicine i zdravstva, interdisciplinarnih područja znanosti, umjetničkog područja i interdisciplinarnih područja umjetnosti koji imaju najmanje četiri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima (iskustvo u radu s medijima) te izvrsno poznavaju komunikacijske alate (Prilog 1).

Viši unutarnji revizor je magistar struke ili stručni specijalist iz područja društvenih, prirodnih ili humanističkih znanosti koji ima najmanje četiri godine iskustva na odgovarajućim poslovima i znanje rada na osobnom računalu te stručno ovlaštenje ministra financija za obavljanje unutarnje revizije u javnom sektoru (Prilog 1).

Viši stručni savjetnik je magistar struke ili stručni specijalist iz područja društvenih, humanističkih, biotehničkih ili tehničkih znanosti koji ima najmanje četiri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima, izvrsno poznaje engleski jezik i ima sposobnost učinkovite i jasne komunikacije na engleskom jeziku, dobro poznaje odgovarajuće nacionalne propise i propise EU-a te posjeduje znanja vezana uz definiranje strateških ciljeva i formuliranje indikatora uspješnosti (Prilog 1).

Stručni suradnik je magistar struke ili stručni specijalist društvene struke koji ima najmanje jednu godinu radnog iskustva na odgovarajućim poslovima, dobro poznaje engleski jezik i sposoban je jasno komunicirati na engleskom jeziku te poznaje odgovarajuće nacionalne propise i propise Europske unije (Prilog 1).

Viši stručni referent je sveučilišni ili stručni prvostupnik društvene ili tehničke struke koji ima najmanje jednu godinu radnog iskustva na odgovara-

¹⁰ Napomena: Prilog 1 – Sistematizacija radnih mjesta sastavni je dio Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Prilog navodi radna mjesta državnih službenika i namještenika, sadržava opis osnovnih poslova i zadaća, stručne uvjete potrebne za njihovo obavljanje te broj izvršitelja na pojedinom radnom mjestu.

jućim poslovima te odgovarajući certifikat. Daljnja radna mjesta u rangu državnih službenika su ova: upravni savjetnik, stručni savjetnik, samostalni upravni referent, stručni referent, ekonom (Prilog 1).

Na ovom mjestu treba napomenuti da zahtjevi za radno mjesto koje nosi isti naziv (npr. načelnik sektora) mogu varirati od sektora do sektora, od službe do službe itd., ovisno o naravi i djelokrugu konkretne ustrojstvene jedinice unutar Ministarstva kojoj državni službenik pripada.

Nadalje, ZDS u čl. 2. *namještenike* definira kao osobe koje u državnim tijelima rade na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela. Primjeri radnih mjesta namještenika u Ministarstvu su domaćica, vozač pratitelj, osobni vozač državnog dužnosnika, vozač dostavljač. Prema čl. 23. Pravilnika o unutarnjem redu, državni službenici i namještenici raspoređeni su na radna mjesta u skladu s propisima prema vrsti i složenosti poslova te stručnoj spremi i drugim uvjetima za raspored. Prema istom članku, radna mjesta državnih službenika i namještenika, opis osnovnih poslova i zadaća, stručni uvjeti potrebni za njihovo obavljanje te broj izvršitelja na pojedinom radnom mjestu utvrđeni su u Prilogu 1 (Sistematizacija radnih mjesta) koji čini sastavni dio Pravilnika o unutarnjem redu. Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi određuju se koeficijenti složenosti radnih mjesta.¹¹

Okvirni broj potrebnih državnih službenika i namještenika Ministarstva dostupan je u tablici koja je sastavni dio Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva. Tako je u tablici predviđen broj od 497 službenika i namještenika. Najveći broj (158) potreban je u upravi za provedbu operativnih programa i financijskih instrumenata. Na drugom mjestu (92) nalazi se Uprava za strateško planiranje i koordinaciju EU fondova. Slijede Uprava za regionalni razvoj (61), Glavno tajništvo (53), Uprava za potpomognuta područja (47) itd. Takav se raspored i očekivao s obzirom na opisanu strukturu organizacije u točki 2.2.

Glavom VI. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva (Suradnja s drugim tijelima državne uprave te s pravnim osobama koje imaju javne ovlasti) predviđena je suradnja sa (*privremenim*) *suradnicima bez profesionalnog statusa*. Tako je u čl. 149. predviđeno da ministarstvo surađuje sa stručnim, znanstve-

¹¹ Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, NN 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 78/12, 82/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14, 140/14.

nim i drugim ustanovama i institucijama radi rješavanja pojedinih stručnih i upravnih pitanja iz djelokruga Ministarstva, a u čl. 150. piše da ministar može osnivati stručne savjete, odnosno radne grupe radi raspravljanja o pojedinim pitanjima iz djelokruga Ministarstva, utvrđivanja nacrtu propisa, davanja stručnih mišljenja i prijedloga o značajnim pitanjima iz djelokruga Ministarstva (o suradnji s drugim organizacijama više u točki 2.7.). Djelokrug i način rada stručnog savjeta odnosno radne grupe utvrđuje se odlukom ministra.

2.4. Sredstva organizacije

Ministarstvo (Sektor za financijsko planiranje, upravljanje troškovima i kontrolu pri Upravi za financije i informacijsko-telekomunikacijske sustave) svake godine donosi plan proračuna i njegova izvršavanja. Plan se sastoji od pet klasifikacija: programske, lokacijske, funkcijske, organizacijske i ekonomske. Pri tome je dužno poštovati smjernice i limite koje diktira Ministarstvo financija. Ako je taj uvjet zadovoljen, Ministarstvo dobiva sredstva iz državnog proračuna.

Osim državnog proračuna Ministarstvo se koristi i sredstvima iz tehničke pomoći operativnog programa Konkurentnost i kohezija iz Europskog fonda za regionalni razvoj. Temelj korištenja tim sredstvima je sporazum o partnerstvu između RH i Europske za korištenje strukturnih i investicijskih fondova EU-a za rast i radna mjesta u razdoblju 2014.-2020. (Sporazum o partnerstvu). Sporazum o partnerstvu opisuje način na koji će RH uz pomoć sredstava iz proračuna EU-a pristupiti ispunjavanju zajedničkih ciljeva strategije Europa 2020. te način na koji će pristupiti nacionalnim ciljevima. Uredba (EU) br. 1303/2013¹² u čl. 59. utvrđuje, između ostalog, da ESI fondovi mogu poduprijeti mjere za jačanje kapaciteta tijela vlasti države članice i korisnika za dodjeljivanje sredstava tih fondova i korištenje njima. Ona predstavlja temelj financiranja plaća i uplata u mirovinski sustav djelatnika Ministarstva koji rade na poslovima EU-a u visini od 85% iz sredstava tehničke pomoći EU-a. Istim se sredstvima financiraju tehnička oprema te službena putovanja djelatnika. Sredstva su dodijeljena kroz višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.-2020.

¹² Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006.

Ministarstvo je 2017. premjestilo svoje sjedište iz Ulice Franje Račkog 6 na lokaciju Miramarska cesta 22, Zagreb. Glavni razlog za promjenu lokacije su upozorenja Europske komisije i Agencije za reviziju sustava provedbe programa EU (ARPA) koja su upućivala na administrativnu podkapacitiranost, odnosno nedovoljan broj službenika u tijelima sustava upravljanja i kontrole korištenja fondovima EU-a. Osim toga, prethodna lokacija imala je premalo prostora za održavanje sastanaka i informativno-obrazovnih radionica i edukacija. Kako infrastruktura u Ulici Franje Račkog nije mogla podnijeti povećanje broja zaposlenika, postalo je jasno da treba tražiti prikladniju lokaciju. Izraženo u brojkama, prethodni prostor obuhvaćao je 4.800 m² (iznos najma od 116 kuna po m²), dok sadašnji obuhvaća 8.400 m² (iznos najma od 85 kuna po m²). Nadalje, porastom broja zaposlenika koji rade na poslovima EU-a povećat će se i površina prostora koja će se moći financirati sredstvima iz Tehničke pomoći EU-a u odnosu na dosadašnju trećinu prostora. Posljedično, bez obzira na povećanje površine, cijena najma bit će manja na novoj lokaciji (ukupni troškovi petogodišnjeg najma iznose nešto manje od 43 milijuna kuna). Ministarstvo je opremljeno odgovarajućim tehničkim sredstvima koja uključuju i suvremenu računalnu tehniku. Tehnička sredstva, između ostalih izvora, osigurana su sredstvima iz Tehničke pomoći EU-a.¹³

2.5. Metode rada u organizaciji

Poštujući standarde utvrđene u Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske¹⁴ (načelo točnosti i cjelovitosti, učinkovitosti i djelotvornosti, odgovornosti i usmjerenosti na rezultat, održivosti, partnerstva i transparentnosti), Ministarstvo, u koordinaciji s Vladom, donosi strateški plan. Prema aktualnom Strateškom planu Ministarstva¹⁵ može se prepoznati pet grupa ciljeva: uspješna koordinacija gospodarskih i fiskalnih politika u sklopu ciklusa Europskog semestra i procedura ekonomskog upravljanja, ostvarenje nacionalnih razvojnih prioriteta kroz koordinaciju korištenja sredstvima EU-a, EGP-a i Švicarske

¹³ Intervju s Tomislavom Čičkom, načelnikom Sektora za financijsko planiranje, upravljanje troškovima i kontrolu pri Upravi za financije i informacijsko-telekomunikacijske sustave Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, održan u svibnju 2018.

¹⁴ Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, NN 123/17.

¹⁵ Strateški plan Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije za razdoblje 2016. – 2018.

Konfederacije, osiguranje visoke razine iskorištenosti sredstava fondova EU-a, zatim razvoj teritorijalne suradnje i konačno poticanje konkurentnog i uravnoteženog regionalnoga razvoja.

Ministarstvo također, najkasnije do kraja tekuće za iduću godinu, donosi i godišnji plan rada (V. odjeljak Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva) koji sadržava opći prikaz zadaća i poslova, a osobito izrade nacrt propisa, neposredne provedbe zakona te upravnog nadzora stanja u područjima iz djelokruga Ministarstva. Godišnji plan rada donosi ministar na prijedlog glavnog tajnika Ministarstva i na temelju nacrt planova rada uprava i drugih ustrojstvenih jedinica Ministarstva.

Kako bi se osiguralo da službenici u Ministarstvu zaista i ostvare navedene planove, prema čl. 15. Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva državni tajnici i glavni tajnik Ministarstva organiziraju, nadziru i vrednuju rad državnih službenika i namještenika u unutarnjim ustrojstvenim jedinicama kojima upravljaju, a državni tajnici, pomoćnici ministra i glavni tajnik Ministarstva odgovaraju ministru i Vladi RH za zakonito, pravovremeno, učinkovito i ekonomično obavljanje državne službe u svom djelokrugu.

Uredbom o uredskom poslovanju¹⁶ uređeno je uredsko poslovanje u Ministarstvu. Prema čl. 3 Uredbe, uredsko poslovanje je skup pravila, mjera u postupanju s pismenima, njihovu primanju i izdavanju pismena, njihovoj evidenciji i dostavi u rad, obradi, korištenju, otpremanju, čuvanju, izlučivanju i predaji nadležnom arhivu ili drugom nadležnom tijelu. Nadzor nad primjenom Uredbe o uredskom poslovanju obavlja upravna inspekcija Ministarstva uprave.¹⁷

Prema Uredbi, Ministarstvo sva pismena koja nisu zaprimljena posredstvom pisarnice, već izravno elektroničkim putem upisuje u odgovarajućoj elektroničkoj evidenciji pisarnice. Opisana metoda znatno olakšava i povećava učinkovitost rada, prije svega zbog mogućnosti brzog pretraživanja predmeta i pismena kao i potpunog praćenja poslovnih procesa. Ovaj primjer dio je šireg projekta e-Građani pokrenutog od Vlade RH čiji je cilj modernizacija, pojednostavljenje i ubrzanje komunikacije javne uprave te povećanje transparentnosti javnog sektora u pružanju javnih usluga. Još jedan primjer projekta e-Građani koji je neposredno vezan uz djelovanje Ministarstva su eFondovi. Riječ je o informatičkom sustavu koji je namijenjen za zabilježbu, pohranu i

¹⁶ Uredba o uredskom poslovanju, NN 7/09.

¹⁷ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, NN 77/09.

obradu podataka nužnih za financijsko praćenje i praćenje provedbe projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova.¹⁸

Novi zaposlenici u Ministarstvu prolaze razdoblje/proceduru usuglašavanja i kontrole kvalitete rada (*induction period*). Nakon što novi službenici bude integrirani u djelovanje Ministarstva, različitim mjerama nastoji ih se zadržati (*retention policy*). Razlozi za takvu politiku su mnogobrojni, a neki od najvažnijih su činjenica da je u prosjeku potrebno oko godinu dana kako bi službenik koji je ušao u sustav postao samostalan u radu te situacija da djelokrug Ministarstva obuhvaća složene poslove koji zahtijevaju timski rad. Postoji mogućnost da bi učestale promjene sastava timova mogle značajno utjecati na koheziju i djelotvornost Ministarstva. Primjer metode kojom se nastoji zadržati/motivirati zaposlenike jest kontinuirana edukacija (kroz seminare, tečajeve) koja prije svega stavlja naglasak na neposredno učenje kroz rad (*on the job training*). Pri tome se najčešće rad organizira tako da novi službenici surađuju s iskusnijim službenicima. Ključne vještine koje se navedenom i drugim metodama nastoje razviti su sposobnost analiziranja i strukturiranja relevantnih podataka.¹⁹

Unutar Ministarstva postoji komunikacijski sustav (dnevno izvješće o medijskom prikazu) čiji je cilj osigurati da djelatnici preko svojih službenih e-mail adresa svakodnevno budu upoznati s informacijama koje se predaju javnosti putem medija (tiska, Internet portala kao i drugih radijskih i TV emisija) u vezi s radom Ministarstva.²⁰

2.6. Odnos prema građanima i drugim korisnicima

Etičkim kodeksom državnih službenika²¹ (Etički kodeks) utvrđuju se pravila ponašanja državnih službenika i etička načela na temelju kojih postupaju prilikom obavljanja službene dužnosti. Etička načela su poštovanje integriteta i dostojanstva građana i državnih službenika, zaštita osobnog

¹⁸ Web stranica eFondova: <https://efondovi.mrrfeu.hr/MISCMS?op=kk&status=Otvoren>

¹⁹ Intervju s Ivom Novak, načelnicom Sektora za koordinaciju EU programa i financijskih mehanizama pri Upravi za strateško planiranje, koordinaciju fondova EU-a i međunarodnih programa Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, održanim u svibnju 2018.

²⁰ Komunikacijski sustav Ministarstva pri tome se oslanja na usluge agencija medijskog nadzora *Presscut* i *Medianet*.

²¹ Etički kodeks državnih službenika, NN 40/11, 13/12.

ugleda i ugleda državne službe, odgovarajuće ponašanje državnih službenika u javnim nastupima te zabrana stjecanja materijalne ili druge koristi i izbjegavanje sukoba interesa u službi. Etički kodeks u čl. 10. uređuje odnos službenika prema građanima. Tako je propisano da službenik u odnosu prema građanima postupa profesionalno, nepristrano i pristojno te da je dužan primjenjivati stručno znanje tako da građanima pomaže u ostvarivanju njihovih prava, postupajući u skladu s načelom ustavnosti, zakonitosti i zaštite javnog interesa.

Primjenu Etičkog kodeksa u Ministarstvu prati povjerenik za etiku koji prima pritužbe službenika i građana na neetičko ponašanje i postupanje službenika, ispituje osnovanosti pritužbe te vodi evidenciju o zaprimljenim pritužbama. Broj zaprimljenih pritužbi na godišnjoj razini je malen (manje od deset slučajeva) i većinu čine pritužbe službenika. Razlozi pritužbi službenika su nedostatak uvažavanja i pristojnosti, neprofesionalnost, preopterećenost, zanemarivanje od nadređenih, ometanje rada. Ometanje rada uglavnom se manifestira kroz odbijanje službenika da obavi zadatak uz obrazloženje da zadatak ne pripada u njegov djelokrug. S druge strane, prema pritužbama službenika, zanemarivanje od nadređenih ostvaruje se kroz isključivanje službenika iz radnih procesa. Glavni uzrok opisanih situacija su nepovratno narušeni međuljudski odnosi. Zato je standardno rješenje ono u kojem se službenik koji je podnio pritužbu premješta u drugi odjel, službu ili čak sektor ako narav konkretnog slučaja to zahtijeva.²²

Glavom VI. Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva uređeni su radno vrijeme i uredovni dani. Tako je propisano da dnevno radno vrijeme traje 8 sati te da započinje od 8:00 do 9:00 i završava od 16:00 do 17:00. Uredovno vrijeme za rad sa strankama je od 10:00 do 14:00.

Ministarstvo provodi savjetovanje s javnošću u postupku donošenja propisa kako bi se prikupile informacije o interesima, stavovima i prijedlozima zainteresiranih građana uz određenu javnu politiku s ciljem podizanja razine razumijevanja i prihvaćanja ciljeva politike, ali i uočavanja slabosti i negativnih učinaka javne politike koje treba na vrijeme ukloniti. Zakonodavni okvir savjetovanja s javnošću čine: Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata²³ i Zakon

²² Intervjua s Draškom Pokrovcem, povjerenikom za etiku i voditeljem Odjela za pravne poslove pri Sektoru za pravne i opće poslove te ljudske potencijale Glavnog tajništva Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, održan u svibnju 2018.

²³ Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09.

o pravu na pristup informacijama.²⁴ Zakonom o pravu na pristup informacijama propisano je da su tijela javne vlasti dužna objaviti na internetskoj stranici nacrt zakona i drugih propisa o kojima se provodi javno savjetovanje. Osim toga, čl. 11. tog Zakona propisuje da tijela državne uprave provode savjetovanje s javnošću preko središnjeg državnog internetskog portala te preko vlastitih internetskih stranica. Time je uspostavljen okvir za korištenje sustavom e-Savjetovanja koji predstavlja nov korak u razvoju procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te omogućuje objedinjavanje svih otvorenih savjetovanja na jednom mjestu, brzu i jednostavnu pretragu otvorenih savjetovanja te učinkovito zagovaranje svih zainteresiranih društvenih skupina i pojedinaca u procesu oblikovanja javnih politika.

Ministarstvo radi ostvarenja navedenog donosi godišnji plan savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koji sadržava naziv nacrta zakona, drugog propisa ili akta, okvirno vrijeme provedbe savjetovanja (po tromjesečju), zatim očekivano vrijeme donošenja zakona, drugog propisa ili akta (po tromjesečju) i na kraju propisuje dodatne metode savjetovanja (okrugli stol, radne skupine, javna rasprava) (Ministarstvo regionalnoga razvoja i europskih fondova, 2017.).

2.7. Odnosi s drugim organizacijama

Ministarstvo surađuje s drugim organizacijama radi rješavanja pojedinih stručnih i upravnih pitanja iz svojeg djelokruga. Organizacije s kojima Ministarstvo surađuje mogu se podijeliti na one s kojima surađuje trajno te na one s kojima surađuje privremeno.

Organizacije s kojima surađuje trajno su druge državne institucije i upravne organizacije (središnje države i jedinica lokalne i područne, regionalne samouprave). Postoje brojni primjeri uspješne i kvalitetne suradnje s drugim institucijama (npr. suradnja s Hrvatskom narodnom bankom), ali nažalost postoje i suprotni primjeri. Jedan od najizraženijih svakako je neadekvatna suradnja s Državnim zavodom za statistiku (Zavod). Zavod uskraćuje relevantne informacije kojim bi se Ministarstvo moglo koristiti u svome djelokrugu tvrdeći da ih ne može objavljivati jer su one pod režimom zaštite tajnosti podataka. Istovremeno, Zavod iste informacije pruža uz odgovarajuću naplatu usluge njihova dostavljanja. Dakle, može se zaključiti da Za-

²⁴ Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15.

vod zloupotrebljava svoj monopolski položaj. Nadalje, naplatom obavljanja poslova iz svojeg djelokruga, Zavod zapravo obavlja uslužnu djelatnost, što je neprihvatljivo s obzirom na to da se istovremeno financira iz državnoga proračuna. Imali se u vidu da je Zavod državna upravna organizacija, smisljeno rješenje bilo bi da omogući pristup relevantnim informacijama javnim objavljivanjem podataka i/ili pristup zainteresiranim stranama bez naplate (pogotovo ako je riječ o drugim organizacijama državne uprave) uz zadovoljenje odgovarajućih uvjeta koji se tiču zaštite tajnosti podataka. Potrebno je naglasiti da su Ministarstvu nužni relevantni i aktualni podatci. S obzirom na prethodnu rečenicu, može se istaknuti još jedan primjer u kojem je Zavod neadekvatno djelovao. 2011. bio je proveden popis stanovništva na čiju se obradu čekalo 21 mjesec. Kako je poznato, radi se o razdoblju u kojem je Republika Hrvatska zaključila pregovore s Europskom unijom te počela intenzivno pripremati odgovarajuće institucije i infrastrukturu radi odgovarajućeg djelovanja kao ravnopravne članice Europske unije (npr. Ministarstvo je bilo ustrojeno 2011. godine). Može se zaključiti da je tromost u djelovanju Zavoda, uz ostale razloge, pridonijela početnoj neefikasnosti samog Ministarstva u privlačenju europskog novca.²⁵

Na temelju studijskog posjeta Zavodu, koji je organizirala Katedra za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i prezentacije održane od ravnatelja Zavoda, može se zaključiti da se za popis stanovništva koji se treba obaviti 2021. ne mogu očekivati nikakve značajnije promjene u metodologiji njegove obrade u Zavodu s obzirom na onu iz 2011.²⁶

Najintenzivniju suradnju Ministarstvo ostvaruje sa svojim agencijama i drugim organizacijama kojima je nadređeno. Te su organizacije Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU-a (SAFU), Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Hrvatske vode i HAMAG-BICRO (Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije). Ministarstvo prema tim organizacijama nastupa kao upravljačko tijelo koje nadgleda njihove operativne programe.

Tako SAFU ugovara i provodi projekte iz Operativnog programa konkurentnosti i kohezije 2014.-2020. pri kojem Ministarstvo nastupa kao upravljačko tijelo. Nadalje, SAFU provodi tehnički dio operativnih programa (priprema javnih natječaja, praćenje postupka ugovaranja i provedbe ugovaranja te izvještavanje) koje su predvidjela ostala ministarstva. Ostala mi-

²⁵ Intervju s Ivom Novak, *op.cit.* u bilj. 19, održan u svibnju 2018.

²⁶ Studijski posjet Državnom zavodu za statistiku organiziran od Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu održan je u travnju 2018.

nistarstva pri tome su samo sektorski nadležna pa se može reći da rezultati drugih ministarstava u kontekstu djelovanja Agencije predstavljaju i rezultat Ministarstva. Rezultati se mjere kroz vrijednost ugovora te uspješnost njihove provedbe. Konkretnije, 2016. vrijednost ugovora u okviru djelovanja SAFU-a iznosila je milijardu kuna. Godina 2017. predstavlja godinu iskoraka kada je vrijednost ugovorenih projekata iznosila 14 milijardi kuna. Osim toga, sve više jača trend da se na pojedine natječaje prijavljuje puno više projekata nego što ima sredstava. Takva situacija povećava šansu da će natječaj iznjedrili kvalitetnije projekte. Ostvarenje projekata podrazumijeva više faza: pripremu projekata, njihovo ugovaranje, provođenje, pri kojem nastaju troškovi koje kontrolira SAFU i rezultate kontrole šalje u Ministarstvo koje ih dalje prosljeđuje Europskoj komisiji. Nadređeno tijelo upravo je Europska komisija koja je pogotovo aktivna u velikim, kapitalnim projektima (vrijednost iznad 50 milijuna eura) gdje je kroz niz kompleksnih i kompliciranih procedura potrebno dobiti njezino odobrenje.²⁷

Važnu kariku u dosada opisanom lancu organizacija čine županijske razvojne agencije čiji je cilj poticati regionalni i lokalni gospodarski razvoj kroz pružanje stručne pomoći gradovima, općinama, malim i srednjim poduzećima, obrtnicima, zadrugama i nevladinim udrugama u realizaciji poslovnih projekata. Stručna pomoć uključuje poslove pripreme, proučavanja, vrednovanja prijedloga programa i projekata te upravljanje postojećim i novim razvojnim programima.²⁸ Organizacije s kojima Ministarstvo surađuje privremeno prije svega su znanstvene i stručne organizacije (npr. visokoškolske ustanove).

2.8. Kontakti s javnošću

Ključan podsustav odnosa s javnošću predstavlja glasnogovornik Ministarstva koji obavlja poslove medijskog i drugog prezentiranja rada Ministarstva te druge poslove po nalogu nadređenih. Konkretnije, priprema javne istupe ministra, državnih tajnika i pomoćnika ministra, analizira pisanje sredstava javnog priopćavanja i organizira kontakte s njima. Nadalje, izra-

²⁷ Studio uživo, gostovanje ravnatelja Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU-a Tomislava Petrica, N1 televizija, 2018., dostupno na: https://www.youtube.com/watch?v=HgSAip_GteQ

²⁸ Najuspješnija županijska razvojna agencija u povlačenju sredstava iz EU fondova u 2017. jest SI – MO – RA, razvojna agencija Sisačko-moslavačke županije, web stranica dostupna na: <http://simora.hr/>

duje i provodi strategiju i plan informiranja i odnosa s javnošću te u skladu s tim priprema i šalje promotivni materijal, odobrava sadržaje za objavu na internetskim stranicama Ministarstva. Osim toga, glasnogovornik surađuje sa Sektorom za komunikaciju i jačanje kapaciteta u području EU fondova vezano uz promidžbu i informiranje javnosti o mogućnostima korištenja EU fondova, sa službenicima nadležnih tijela Europske komisije te s odjelima/službama za odnose s javnošću drugih tijela (Prilog 1 Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije).

Osim opisanog klasičnog, standardnog oblika kontakta s javnošću, Ministarstvo je implementiralo suvremene platforme informiranja i komuniciranja u svoj rad. Tako Ministarstvo ima vlastiti *Youtube* kanal²⁹ na kojemu se objavljuju sadržaji koji su relevantni za njegov rad (npr. intervjui vodećih ljudi Ministarstva i drugih bliskih organizacija, edukativni sadržaji koji prezentiraju pojedine projekte itd.). Primjetno je da se učestalost objave sadržaja na toj platformi značajno intenzivirala u posljednjih šest mjeseci.

Ministarstvo je 2013., kao nacionalno tijelo odgovorno za koordinaciju informativnih i obrazovnih aktivnosti o korištenju europskim strukturnim i investicijskim fondovima (ESI fondova) u suradnji s partnerskim institucijama, uspostavilo tradiciju godišnjeg organiziranja Tjedna EU fondova čiji je cilj široj javnosti i potencijalnim korisnicima predstaviti sve mogućnosti korištenja europskim strukturnim i investicijskim fondovima, dobiti koju oni donose Hrvatskoj te izazove s kojima se prijavitelji najčešće susreću u praksi. Tjedan EU fondova održan je 2018. od 24. do 27. travnja u Zagrebu, Šibeniku i Mariji Bistrici.

Bez obzira na opisane pristupe i napore, javnost još uvijek nije dovoljno upoznata s radom Ministarstva niti se građani u dovoljnoj mjeri koriste mogućnostima koje EU fondovi nude. Prema ravnatelju SAFU-a Tomislavu Petricu, jedan od razloga zašto građani osjećaju zazor prema EU fondovima jest taj što se u javnosti u najvećoj mjeri prezentiraju kapitalni projekti koji su po svojoj prirodi kompleksni, dugotrajni, a često i politizirani, pa se stvara dojam da u njima nema mjesta za »obične« građane. Ministrica Gabrijela Žalac zato ističe informiranje i obrazovanje kao ključne točke na koje se Ministarstvo usredotočilo i na kojima će kontinuirano raditi u budućnosti.³⁰

²⁹ Službeni Youtube kanal Ministarstva: MRRFEU, dostupan na: <https://www.youtube.com/channel/UCIQGpAodx68fusT2EaFOlvw>

³⁰ A sada Vlada, gostovanje ministrice Gabrijele Žalac, Hrvatska radiotelevizija, 2018., dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=-OIrtgVJGjc>.

Priznaje da su u prošlosti ti elementi ostali po strani. Zato se na nacionalnoj razini provodi informativna i promotivna kampanja koja osim ministarstava uključenih u provedbu projekata uključuje i županijske razvojne agencije koje pružaju usluge konzultacija o pripremi projekata.

Nadalje, zainteresirani građani mogu posjetiti centralnu web stranicu Europskih strukturnih i investicijskih fondova na kojoj se objavljuju svi natječaji te informacije o operativnim programima i EU fondovima.³¹ Prateća mobilna aplikacija EUfondovi nedavno je razvijena da bi omogućila jednostavniji pristup informacijama o svim aktualnostima, novim natječajima, edukacijama i raznim drugim događanjima iz područja EU fondova.³² Naravno, sve navedeno neće postići pun potencijal ako se ne ostvari odnosno dodatno osnaži dvosmjernost komunikacije s građanima.

2.9. Nadzor nad organizacijom

Nadzor nad zakonitošću akata i djelovanja organizacije provodi Hrvatski sabor na temelju čl. 81. Ustava RH³³ u kojem stoji da Hrvatski sabor nadzire rad Vlade RH i drugih nositelja javnih dužnosti, u skladu s Ustavom i zakonom. Nadalje, čl. 115. Ustava propisuje da su predsjednik i članovi Vlade zajednički odgovorni za odluke koje donosi Vlada te da snose osobnu odgovornost za svoje područje rada. Sabor ima ovlast da na prijedlog najmanje jedne petine zastupnika, između ostalog, pokrene pitanje povjerenja pojedinom članu Vlade (npr. ministru). Odluka o nepovjerenju donesena je ako je za nju glasala većina ukupnog broja zastupnika u Saboru (čl. 116. Ustava).

Još jedan primjer nadzora predstavničkog tijela nad Ministarstvom ostvaruje se posredstvom pučkog pravobranitelja. Pučki pravobranitelj je opunomoćenik Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila RH. Svatko može podnijeti pritužbu pučkom pravobranitelju ako ju zbog nepravilnog ili nezakonitog rada Ministarstva povrijeđen njegova ustavna ili zakonska prava (čl. 93. Ustava). Nadalje, nadzor nad zakonitošću pojedinih akata, radnji

³¹ <https://strukturnifondovi.hr/>.

³² Promotivni materijal za aplikaciju EU fondovi: <https://www.youtube.com/watch?v=jLrnko1nr7E>.

³³ Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

i mjera Ministarstva provodi se i sudskim putem (čl. 16. Zakona o sustavu državne uprave).

S obzirom na to da je Ministarstvo korisnik sredstava državnog proračuna, ono je dužno Vladi dostaviti zahtjev za osiguranje sredstava za iduću godinu na temelju plana rada tijela s obrazloženjem najkasnije do 30. rujna tekuće godine. Za zakonito korištenje sredstvima odgovoran je ministar, kao izvršitelj i računopolagač. Ključnu ulogu u upravo opisanom procesu ima ministar financija koji donosi poblize propise o financijskom i materijalnom poslovanju Ministarstva i o dužnostima, pravima i obvezama izvršitelja i računopolagača (glava IV. Zakona o sustavu državne uprave). Kroz upravo opisane vanjske mehanizme nadzora vidi se da se podjelom funkcija nadzora između temeljnih grana vlasti (zakonodavne, sudske i izvršne) i njihovom istodobnom spregom postiže učinkovit nadzor. U glavi XI. Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva piše da se tijekom čitave proračunske godine provodi i unutarnji nadzor u obliku unutarnje revizije nad radom Ministarstva. Ona se pokreće na temelju godišnjeg plana unutarnje revizije ili pisanog zahtjeva ministra.

Na ovome mjestu treba naglasiti pojedinačnu odgovornost ministra s obzirom da je on, kao politički dužnosnik, imenovan na svoju funkciju te da mu je položaj vremenski ograničen trajanjem političkog mandata. S jedne strane, njegova je zadaća da provodi političku volju Vlade koja posredno predstavlja dobiveno povjerenje građana na demokratskim izborima (Koprić et al., 2014, str. 133). Ovaj oblik odgovornost može se nazvati političkom legitimacijom. Istovremeno, postoji i odgovornost ministra za objektivne rezultate organizacije. Taj oblik odgovornosti može se nazvati legitimacijom kroz djelotvornost. Samo održavanjem opisanih oblika odgovornosti u ravnoteži ministar, kao i svaki drugi politički dužnosnik, u punoj mjeri opravdava svoj mandat pred svim građanima RH.

3. Zaključak

Ministarstvo se suočava s mnogobrojnim i raznovrsnim problemima. Prema ravnatelju SAFU-a, jedan od njih svakako je nestabilnost vlasti kojom je Hrvatska u proteklih nekoliko godina bila opterećena. Navođenje učestalih izbora kao jedan od razloga zašto Hrvatska nije uspjela realizirati puni potencijal u areni europskih fondova nije floskula vladajućih, već sasvim opravdana primjedba. Naime, u izostanku stabilne vlasti gubi se potencijal donošenja odlučne političke odluke. Posljedično, javlja se vaku-

um u kojem je teško naći nositelja političke odgovornosti koji bi jamčio za eventualno ugovaranje i provođenje projekata.

Daljnji izazov u djelovanju Ministarstva jest nedovoljna razina koordinacije s drugim državnim tijelima koja je na temelju intervjua sa načelnicom Sektora za koordinaciju EU programa i financijskih mehanizama objašnjena na primjeru interakcije s Državnim zavodom za statistiku. Osim toga, veliku prepreku u radu predstavlja i javna nabava. Prema načelniku Sektora za financijsko planiranje, upravljanje troškovima i kontrolu, javna nabava u sadašnjem je pravnom okviru opterećena netransparentnošću i dugotrajnošću postupaka.

Jedan od problema predstavlja i fluktuacija zaposlenih u Ministarstvu koja je učestala, bez obzira na opisane metode motiviranja/zadržavanja službenika. Nekadašnji službenici Ministarstva uglavnom odlaze u druga tijela državne uprave, a često pronalaze zaposlenje i u privatnom sektoru.

Jasno je da su nužna raznovrsna, ali istovremeno i dobro koordinirana rješenja. Raznovrsnost podrazumijeva odgovarajuće promjene zakonodavstva, jačanje političke odlučnosti koja će biti usmjerena prema ostvarivanju punog potencijala svih tijela državne uprave kroz njihovu međusobnu bezrezervnu koordinaciju te poduzimanje daljnjih koraka u privlačenju i zadržavanju sposobnih kadrova. Unatoč nabrojenim problemima, Ministarstvo rezultatima postignutim u 2017. te daljnjim aktivnostima u 2018. (ugovaranje kapitalnih projekata) potvrđuje svoj položaj kao jednog od ključnih resora u RH. Važno je naglasiti da se ti značajni pozitivni pomaci ostvaruju uz poštovanje ekonomičnosti u djelovanju Ministarstva i uz poštovanje odgovarajuće razine transparentnosti/javnosti u radu.

Literatura

European Commission (2010). *Europe 2020, A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Preuzeto sa: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COM-PLLET%20EN%20BARROSO%20%202007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Ministarstvo regionalnoga razvoja i europskih fondova (2017). *Plan savjetovanja sa zainteresiranom javnošću za 2017. godinu*. Preuzeto sa: <https://razvoj.gov.hr/pristup-informacijama/savjetovanje-s-javnoscu/plan-savjetovanja-sa-zainteresiranom-javnoscu-o-nacrtime-zakona-i-drugih-propisa-u-2017-godini/3657>.

Pravni propisi

Etički kodeks državnih službenika, NN 40/11, 13/12

Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09

Pravilnik o unutarnjem redu Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, klasa; 011-02/17-01/166, urbroj: 515-04-01-01/9-17-2 od 19. Lipnja 2017

Strateški plan Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije za razdoblje 2016. – 2018., preuzeto sa: https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a/MRRFEU_SP%202016-2018.pdf.

Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006.

Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, NN 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 78/12, 82/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14, 140/14

Uredba o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata Europske unije u Republici Hrvatskoj, NN 78/12

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, NN 45/17

Uredba o uredskom poslovanju, NN 7-171/09

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, NN 77/09

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN 147/14, 123/17

Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11, 12/13, 93/16, 104/16

Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, NN 123/17

Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 93/16, 104/16

Internetski izvori

A sada Vlada, gostovanje ministrice Gabrijele Žalac, Hrvatska radiotelevizija, 2018., dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=-OIrtgVJGjc>

Službena web stranica Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, dostupna na: <https://razvoj.gov.hr/>

Službeni *Youtube* kanal Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije: MRRFEU, dostupan na: <https://www.youtube.com/channel/UCIQGpAodx68fusT2EaFOlw>

Studio uživo, gostovanje ravnatelja Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU Tomislava Petrica, N1 televizija, 2018., dostupno na: https://www.youtube.com/watch?v=HgSAip_GteQ

Ustavni sud Republike Hrvatske

UDK 342.565.2(497.5)(094.9)

PRAVO NA OTKRIVANJE RELEVANTNIH DOKAZA U SUDSKOM POSTUPKU

Čl. 29/1. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14; čl. 6/1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – Međunarodni ugovori, 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10

Mjere kojima se stranci ograničava pravo na otkrivanje relevantnih dokaza u sudskom postupku dopuštene su samo ako su nužne, a moraju imati dovoljnu protutežu u postupcima koje provode sudske vlasti kako bi se osiguralo da osoba ima pošteno suđenje.

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, kao poslodavac, dana 28. kolovoza 2013. za načelnika Policijske postaje Valpovo Z. Š., zatražilo je od Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske izdavanje uvjerenja o obavljenoj sigurnosnoj provjeri za pristup klasificiranim podacima stupnja tajnosti »vrlo tajno«. Radi toga je taj Ured zatražio od nadležne sigurnosno-obavještajne agencije obavljanje sigurnosne provjere I. stupnja tajnosti sukladno čl. 1., 2., 9. i 17. Zakona o sigurnosnim provjerama (NN 85/08. i 86/12.). Nakon obavljene sigurnosne provjere nadležna sigurnosno-obavještajna agencija dostavila je Uredu izvješće od 5. lipnja 2014. koje je označeno stupnjem tajnosti »povjerljivo«. To izvješće nije dostavljeno navedenom načelniku Policijske postaje jer ono, po navodima Ureda, »podliježe zaštiti podataka propisanoj mjerodavnim odredbama Zakona o tajnosti podataka (NN 79/07, 86/12), Zakona o informacijskoj sigurnosti (NN 79/07) te podzakonskim propisima donesenim na temelju ovih zakona.« Ured je rješenjem od 13. travnja 2015. odbio izdavanje traženog uvjerenja iz sljedećih razloga: »Ocjenom izvješća o rezultatima sigurnosne provjere u ovom predmetu, utvrđeno je da kod imenovanog postoji sigurnosna zapreka u smislu čl. 18/6. Zakona o tajnosti podataka – neistinito navođenje

podatka u upitniku za sigurnosnu provjeru, što predstavlja sigurnosnu zapreku za izdavanje certifikata. Također, utvrđeno je da kod imenovanog postoje i činjenice iz čl. 22. Pravilnika o standardima sigurnosne provjere, koje isto tako sukladno čl. 18/6. Zakona o tajnosti podataka predstavljaju sigurnosnu zapreku za izdavanje certifikata. Konkretni razlozi zbog kojih nije usvojen zahtjev za izdavanje uvjerenja o obavljenoj sigurnosnoj provjeri imenovanom pobjliže se ne obrazlažu radi zaštite klasificiranih podataka na kojima se ti razlozi temelje, a vlasnik kojih podataka nije Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost.«

U upravnom sporu koji je radi poništenja rješenja Ureda podnošenjem tužbe pokrenuo Z. Š., sudac Upravnog suda u Osijeku izvršio je uvid u Kriterije za izdavanje certifikata za pristup klasificiranim podacima za tužitelja od 9. travnja 2015. i izvješće Sigurnosno obavještajne agencije o rezultatima sigurnosne provjere za tužitelja od 5. lipnja 2014., nakon čega je navedena dokumentacija vraćena tuženiku, a tužitelju nije omogućeno da u tu dokumentaciju napravi uvid. Nakon provedene rasprave Upravni sud u Osijeku odbio je tužbu, a u obrazloženju je naveo: »Člankom 18/6. ZTP-a propisane su sigurnosne zapreke u smislu tog Zakona, a to su neistinito navođenje podataka u upitniku za sigurnosnu provjeru, činjenice koje su posebnim zakonom propisane kao zapreke za prijam u državnu službu te izrečene stegovne mjere i druge činjenice koje predstavljaju osnovu za sumnju u povjerljivost i pouzdanost osobe za postupanje s klasificiranim podacima. Izvršenim uvidom u izvješće o rezultatima sigurnosne provjere od 5. lipnja 2014. sud je utvrdio da na strani tužitelja postoje sigurnosne zapreke za izdavanje traženog certifikata koje se očituju u neistinitom navođenju podataka u upitniku za sigurnosnu provjeru, kao i u postojanju drugih činjenica koje predstavljaju osnovu za sumnju u povjerljivost i pouzdanost imenovanog za postupanje s klasificiranim podacima.« Visoki upravni sud Republike Hrvatske potvrdio je navedenu presudu prvostupanjskog upravnog suda.

Odlučujući o ustavnoj tužbi podnositelja Z. Š., razmatrajući pitanje poštovanja prava na kontradiktorni sudski postupak (odnosno upravni spor u ovom slučaju), kao sastavnog dijela prava na pravično suđenje, u postupcima u kojima je stranci ograničen pristup određenim dokazima radi nekog javnog interesa, Ustavni sud Republike Hrvatske upozorio je na stajalište Europskog suda za ljudska prava, iskazano u predmetu *T. G. protiv Hrvatske* (br. 39701/14, presuda od 11. srpnja 2017.): »51. Štoviše, pojam poštenog suđenja podrazumijeva i pravo na kontradiktorni postupak, prema kojemu stranke moraju imati priliku ne samo obznaniti sve dokaze potrebne da bi uspjele sa svojim zahtjevima nego i saznati za sve predložene dokaze ili dostavljena očitovanja te staviti svoje primjedbe na njih, a sve to kako bi mogle utjecati na odluku suda (vidi prethodno citirani predmet *Letinčić*, odlomak 49., i u nje-

mu navedene predmete). 52. Unatoč tome, kao što je Sud prvi put objasnio u okviru kaznenog aspekta čl. 6. (vidi *Jasper protiv Ujedinjene Kraljevine* [Vv], br. 27052/95, odlomci 52.-53., 16. veljače 2000.) i zatim ponovio u okviru građanskopravnog aspekta te odredbe (vidi prethodno citirani predmet *Užukasas*, odlomci 46.-47., i *Pocius protiv Litve*, br. 35601/04, odlomci 52.-53., 6. srpnja 2010.), pravo na otkrivanje relevantnih dokaza nije apsolutno pravo. U svim sudskim postupcima moguće je postojanje suprotstavljenih interesa, kao što je nacionalna sigurnost ili potreba za zaštitom svjedoka kojima prijeti opasnost ili za čuvanjem tajnosti policijskih metoda istraživanja kaznenih djela, koji se moraju odvagati u odnosu prema pravima pojedinca. U nekim slučajevima može biti potrebno uskratiti priopćavanje određenih dokaza kako bi se očuvala temeljna prava nekog drugog pojedinca ili da bi se zaštitio važan javni interes. Međutim, člankom 6/1. dopuštene su samo one mjere koje su strogo potrebne. Osim toga, sve poteškoće s kojima se osoba suoči zbog ograničenja svojih prava moraju imati dovoljnu protutežu u postupcima koje provode sudske vlasti kako bi se osiguralo da osoba ima pošteno suđenje.« Nadalje, Ustavni sud Republike Hrvatske izrazio je stajalište da se, temeljem čl. 16. Ustava Republike Hrvatske, slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, pri čemu svako ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je da je u konkretnom slučaju ograničenje mogućnosti raspravljanja i dokazivanja bilo vezano uz zaštitu nacionalnog poretka te slobode i prava drugih ljudi. Naime, člankom 19/3. Zakona o tajnosti podataka nalaže se sudu da prilikom utvrđivanja činjenica i izvođenja dokaza kojima bi mogla nastati šteta za rad sigurnosno-obavještajnih agencija i nacionalnu sigurnost poduzme mjere i radnje kojima će spriječiti nastanak štete.

S obzirom na to da je podnositelj ustavne tužbe, za razliku od suda i tuženika, tijekom upravnog spora u potpunosti onemogućen da obavi uvid u izvješće o rezultatima sigurnosne provjere na temelju kojeg je sud utvrdio postojanje sigurnosnih zapreka i na kojima je temeljio svoju odluku, kao i u drugu dokumentaciju koja je korištena u postupku (posljedično i da se očituje na sadržaj navedene dokumentacije); da u obrazloženju osporavanih odluka nisu navedeni nikakvi detalji o neistinitim navodima podataka u upitniku ni o drugim činjenicama koje upućuju na postojanje sigurnosnih zapreka; da se u obrazloženju prvostupanjske presude navodi da se radi o zaprekama određenim čl. 22. Pravilnika o standardima sigurnosne provjere od 30. prosinca 2013. (koji nije javno objavljen), bez navođenja sadržaja citirane odredbe, Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je da je došlo do povrede ustavnog prava na pravično suđenje.

Iz obrazloženja:

»17. Međutim, unatoč tome, Upravni sud u Osijeku i Visoki upravni sud u svojim presudama nisu naveli dostatne razloge zašto je u konkretnom slučaju bilo nužno podnositelju potpuno ograničiti uvid u dokumentaciju na temelju koje je sud donio svoju odluku, a s obzirom da mu je uskraćen uvid ne samo u izvješće nadležne sigurnosne agencije od 5. lipnja 2014., već i u drugu dokumentaciju navedenu u odgovoru na tužbu te presudama. S obzirom na to da sud svoju odluku temelji na zaključku da je podnositelj neistinito naveo podatke u upitniku za sigurnosnu provjeru, a to predstavlja sigurnosnu zapreku za izdavanje certifikata, za sada, zbog nedostatnog obrazloženja, ostaje nejasno kakva je priroda opasnosti odnosno štete koja je mogla nastati detaljnijim obrazloženjem u pogledu neistinitog navođenja podataka, jer je podnositelj sam ispunio taj upitnik te mu je stoga njegov sadržaj poznat. Nadalje, prvostupanjskom presudom sud utvrđuje da kod podnositelja postoje i činjenice koje predstavljaju sigurnosnu zapreku iz čl. 22. Pravilnika o standardima sigurnosne provjere od 30. prosinca 2013., i to točke b), e) i m), pri čemu ne navodi ni o kojim činjenicama se radi ni o sadržaju citiranog propisa. Ustavni sud ne može zanemariti okolnost da taj citirani propis nije objavljen te da njegov sadržaj nije morao biti poznat podnositelju. Iz osporavanih presuda nije vidljivo zašto je sadržaj i tog akta odnosno njegove odredbe koja je primijenjena morao biti zaštićen, posebno s obzirom na njegovu pravnu prirodu te na okolnost da se radi o neklasificiranom aktu. Pravo na pravično suđenje odnosno načelo kontradiktornosti i jednakosti oružja zahtijeva da podnositelj ima razumnu mogućnost iznijeti argumente u korist svog zahtjeva te se očitovati na sve dokaze predočene sudu u postupku u kojem neće biti u značajno nepovoljnijem položaju od protivne strane. Pravo na uvid u sve dokaze nije apsolutno i ono može biti ograničeno zbog nekog drugog suprotstavljenog interesa, u ovom slučaju interesa nacionalne sigurnosti te zaštite slobode i prava drugih ljudi, međutim, to ograničenje ne može biti tako široko da podnositelju onemogućí da učinkovito i stvarno osporava zakonitost rješenja koje pobija u upravnom sporu. To ograničenje treba se svesti na najmanju moguću mjeru koja će istovremeno zaštititi javni interes, ali i pružiti mogućnost podnositelju da uvjeri sud u opravdanost svog zahtjeva. Zbog opsega ograničenja u konkretnom postupku podnositelj nije mogao učinkovito osporavati zakonitost upravnog akta u upravnom sporu odnosno nije mogao stvarno osporavati postojanje utvrđenih zapreka za izdavanje certifikata koji mu je bio potreban za daljnje obavljanje poslova na kojima je do tada dulje vrijeme radio, jer nije ni znao

ni mogao znati niti okvirno o kakvim se zaprekama radi. Istovremeno, osporavane presude ne sadrže relevantne razloge za takva ograničenja koja bi pokazala da bi otkrivanjem sadržaja pojedinih dokumenata odnosno njihovih dijelova došlo do takvog ugrožavanja rada državnih tijela zbog kojeg su ograničenja predviđena. Čl. 19/3. Zakona o tajnosti podataka, prema shvaćanju Ustavnog suda, ne postavlja pred upravni sud zahtjev da potpuno onemogući stranci uvid u dostavljene dokaze, već zahtijeva da u pogledu onih dokaza otkrivanjem kojih bi mogla nastati šteta poduzme mjere i radnje kojima će spriječiti nastanak štete, pri čemu je na upravnom sudu da odluči koju će mjeru i radnju poduzeti za koji dokaz te da tu svoju odluku obrazloži. Upravni sud u Osijeku je stoga trebao poduzeti prikladne mjere kako bi osigurao da postupak osporavanja osporenog upravnog akta bude u većoj mjeri u skladu sa zahtjevima načela kontradiktornosti i postupovne jednakosti stranaka te konkretnije obrazložiti ona ograničenja koja su stvarno potrebna zbog zaštite onih interesa radi kojih su ustanovljena.

18. Zbog toga je zaključna ocjena Ustavnog suda da nadležni sudovi nisu proveli postupak u kojem je podnositelj na djelotvoran način mogao zaštititi svoja prava u vezi s provedenom sigurnosnom provjerom odnosno njezinim posljedicama, odnosno zbog povrede načela postupovne jednakosti stranaka ne može se otkloniti prigovor da su sudovi svoja pravna stajališta obrazložili na način koji ne dovodi u sumnju u arbitrarnost postupanja i odlučivanja. Stoga Ustavni sud utvrđuje da je došlo do povrede ustavnog prava na pravično suđenje iz čl. 29/1. Ustava.«

Presuda od 13. ožujka 2018.

*Damir Juras**

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

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

UDK 347.998.85(497.5)(094.8)
351.94(497.5)(094.8)

MJERODAVNI PROPIS PRI ODLUČIVANJU O OBNOVI UPRAVNOG POSTUPKA

Čl. 127/1. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

Obnova upravnog postupka izvanredni je pravni lijek, a može se koristiti pod uvjetima određenim zakonom (čl. 123.-127. Zakona o općem upravnom postupku). S obzirom na to da se zahtjev za obnovu upravnog postupka često podnosi protekom više godina od okončanja tog postupka, zbog izmjene propisa koji reguliraju materiju o kojoj je upravnim aktom odlučeno odnosno zbog donošenja novog propisa kojima se uređuje obnova upravnog postupka, u praksi se često postavlja pitanje mjerodavnog procesnog i materijalnog zakona prilikom odlučivanja o navedenom.

U presudi Usz-139/18-2 od 25. siječnja 2018. Visoki upravni sud sasvim je jasno iznio stajalište da je, prilikom odlučivanja o ispunjavanju uvjeta za obnovu upravnog postupka, mjerodavan važeći zakon koji uređuje obnovu postupka,¹ dok se rješenje o pravnoj stvari (ako se dopusti obnova postupka) donosi primjenom propisa koji je bio na snazi u vrijeme donošenja odluke u povodu koje je pokrenut postupak obnove.²

¹ Obnova upravnog postupka zasebna je upravna stvar, a u prijelaznoj odredbi Zakona o općem upravnom postupku (čl. 168.) propisano je da će se odredbe ranijeg Zakona o općem upravnom postupku primjenjivati samo na postupke koji su započeti po tom ranijem propisu.

² Ovako i: Dupelj, Ž., Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Organizator, Zagreb, 2000., str. 530.; Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, str. 290., i Krijan, P., Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, str. 486.

Iz obrazloženja:

»Naime, iz spisa predmeta proizlazi da je tužitelj 23. srpnja 2015. podnio prijedlog za obnovu disciplinskog postupka okončanog presudom Disciplinskog suda PU sisačko-moslavačke od 5. ožujka 1997., kojom je tužitelj proglašen krivim za težu povredu radne discipline te mu je izrečena disciplinska mjera prestanka radnog odnosa. U prijedlogu za obnovu tužitelj navodi da se prethodna odluka temelji na lažnim iskazima svjedoka ..., o čemu dostavlja pisane javnobilježnički ovjerene izjave navedenih svjedoka od 7. odnosno 10. ožujka 2014., te izjavu ..., ranijeg povjerenika Vlade RH za Općinu ..., danu 12. kolovoza 1998. kod Općinskog državnog odvjetništva u Karlovcu.

S obzirom na to da je u vrijeme podnošenja prijedloga za obnovu na snazi Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09 – ZUP) kao procesni zakon po kojem postupaju javnopravna tijela, pravilno je prvostupanjski sud zaključio da je u predmetnom slučaju uvjete za obnovu postupka trebalo ocijeniti prema odredbama tog Zakona, a ne Zakona o kaznenom postupku, iako se pri tome pogrešno poziva na sadržaj materijalnih propisa koji su bili na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva za obnovu. Naime, ako su ispunjeni uvjeti za obnovu postupka, novo rješenje trebalo bi se donijeti primjenom materijalnog zakona koji je bio na snazi u vrijeme donošenja prethodne odluke u povodu koje je pokrenut postupak obnove, a to bi u predmetnom slučaju bio Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (NN 74/94, 86/94, 7/95). Budući da navedeni Zakon propisuje da se u postupku zbog teške povrede službene dužnosti primjenjuju odredbe Zakona o kaznenom postupku,³

³ Zakon o općem upravnom postupku, umjesto odgovarajuće primjene Zakona o kaznenom postupku, kao postupovni propis u postupku zbog povrede službene dužnosti protiv državnih službenika propisan je čl. 102/1. Zakona o državnim službenicima, NN 92/05, što je podržano i u pravnoj teoriji: »Novim zakonom predviđa se primjena Zakona o općem upravnom postupku, jer je to primjerenije postupku zbog povrede službene dužnosti. Naime, u postupku zbog teške povrede službene dužnosti donosi se odluka o povredi službene dužnosti, kao akt kojim se odlučuje o pitanjima vezanim uz obveze i odgovornost državnih službenika. To je, dakle, upravni akt (s obzirom na odredbe zakona kojima je propisano da se o pravima, obvezama i odgovornostima državnih službenika odlučuje rješenjem koji je upravni akt – čl. 63/3. ZDS-a). Supsidijarna primjena odredaba ZKP-a u odlučivanju o teškim povredama službene dužnosti ... rezultirala je donošenjem upravnog akta, za koji je, kao oblik sudske kontrole zakonitosti, predviđen upravni spor. Samim time bio je narušen postupovni sustav, jer je sudska kontrola zakonitosti akta službeničkog suda – donesenog u postupku provedenom prema odredbama ZKP-a – bila predviđena kroz sudska kontrolu zakonitosti upravnih akata (pred Upravnim sudom RH). Upravni se pak akti, sukladno našem pravnom sustavu, donose u upravnom postupku, te se propisivanjem primjene Zakona

tek u slučaju da su uvjeti za obnovu ispunjeni, obnova disciplinskog postupka provodila bi se prema odredbama Zakona o kaznenom postupku.«

Presuda od 25. siječnja 2018.

OVLASTI PUNOMOĆNIKA U DISCIPLINSKOM POSTUPKU

Čl. 32. i 36. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09; čl. 100/1. i čl. 107. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16

Policijski službenik protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak ima pravo sudjelovati u tom postupku, očitovati se o dokazima, predlagati dokaze i iznijeti očitovanje o predloženim i izvedenim dokazima. Policijski službenik u disciplinskom postupku ima pravo na branitelja koji u tom postupku ima položaj opunomoćenika. U postupku zbog teže povrede službene dužnosti mora se provesti usmena rasprava, a policijskom službeniku protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak mora se pružiti mogućnost da na toj raspravi sudjeluje. Rasprava se može održati i bez nazočnosti policijskog službenika protiv kojeg se vodi disciplinski postupak ako je policijski službenik uredno pozvan, a pozivu se nije odazvao niti je svoj nedolazak opravdao.⁴

o općem upravnom postupku, kao postupovnog propisa u donošenju odluka o postojanju teške povrede službene dužnosti, uklanja postojeća nelogičnost.« Pičuljan Z. i dr., *Europeizacija uprave i primjena Zakona o državnim službenicima*, ur. D. Foretić, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 40.

⁴ »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. Tu se radi o dužnosti službene osobe da stranci omogući sudjelovanje u postupku, no o stranci ovisi želi li sudjelovati u postupku ili ne. Službena osoba načelno nema ovlast naređivati stranci sudjelovanje u postupku i prijetiti joj sankcijama, no dužna je stranku upozoriti na posljedice njezinog nesudjelovanja u postupku ili u izvođenju pojedinih radnji postupka.«, Medvededović, 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*

Policijski službenik, kao stranka u postupku, može odrediti opunomoćenika koji će ga zastupati. Radnje koje u postupku poduzima opunomoćenik, u granicama dane punomoći, imaju pravni učinak kao da ih je poduzela sama stranka. Kada stranka imenuje punomoćnika, službena se osoba (disciplin-ski sud) u tijeku postupka obraća osobi ovlaštenoj za zastupanje stranke.

U presudi od 21. veljače 2018., Visoki upravni sud Republike Hrvatske potvrdio je zakonitost odluka disciplinskih sudova odnosno prvostupanjskog upravnog suda da je stranci (policijskom službeniku protiv kojeg je vođen disciplinski postupak) omogućeno da konzumira pravo na sudjelovanje u postupku kada je poziv za raspravu pravovremeno dostavljen punomoćniku kojeg je izabrao prijavljeni policijski službenik. Dakle, u slučaju kada stranka u disciplinskom postupku (koji se vodi po odredbama Zakona o policiji, Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti i supsidijarno odredbama zakona kojim se uređuje opći upravni postupak) ima punomoćnika, tijelo koje vodi disciplinski postupak tijekom postupka obraća se njezinom punomoćniku (pa tako i punomoćniku dostavlja poziv za usmenu raspravu), pa je izostanak stranke, čijem punomoćniku je uredno dostavljen poziv za usmenu raspravu, makar za to postojali i opravdani razlozi, u takvom slučaju pravno irelevantan odnosno stranci nije onemogućeno da se koristi pravom na sudjelovanje u postupku.

Iz obrazloženja:

»Iz dokumentacije u spisu proizlazi da je tužitelju odnosno njegovom punomoćniku dana mogućnost da na raspravi sudjeluje, a koju nije iskoristio budući da je opunomoćenik uredno zaprimio poziv za usmenu raspravu, da je prije zakazivanja usmene rasprave zatražio odgodu usmene rasprave, ali da iz priloženih dokaza proizlazi da opunomoćenik tužitelja nije opravdao svoj nedolazak na usmenu raspravu, već samo nedolazak tužitelja. Slijedom navedenog, budući da je tužitelj imao imenovanog opunomoćenika koji je ovlašten za njega poduzimati sve pravne radnje, a koji nije ispričao svoj nedolazak na raspravu, prihvaća se pravilnim stajalište tuženika, koje je potvrdio prvostupanjski upravni sud, da su bili ispunjeni zakonski uvjeti za održavanje rasprave, sukladno odredbi čl. 107/2. ZOP-a.«

Presuda od 21. veljače 2018.

upravnom postupku, Zagreb, Novi informator, 2010., str. 41.; »... dužnost je javnopravnog tijela da stranci omogući sudjelovanje u postupku, no hoće li stranka u postupku sudjelovati ili ne, ovisi o njezinoj volji.« Đerđa D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str.139.

POTREBNO STRUČNO ZNANJE ČLANA KOMISIJE ZA PROVEDBU INTERNOG OGLASA U DRŽAVNOJ SLUŽBI

Čl. 8/3. Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, NN 74/10, 142/11, 53/12

Interni oglas za radno mjesto u državnoj službi provodi komisija čiji članovi moraju imati potrebno obrazovanje i znanje u svezi s utvrđivanjem znanja i sposobnosti kandidata za radno mjesto za koje se testiranje provodi.⁵

U Komisiju za provedbu internog oglasa u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske (MUP), Policijskoj upravi splitsko-dalmatinskoj, raspisanog u drugoj polovini 2012., za radno mjesto načelnika Sektora kriminalističke policije, za koje je kao uvjet bilo propisano da kandidat mora imati osobno policijsko zvanje policijskog savjetnika,⁶ kao član je imenovan i policijski službenik koji je imao osobno policijsko zvanje višeg policijskog inspektora. Jedan od kandidata na internom oglasu osporio je zakonitost imenovanja navedenog člana Komisije odnosno zakonitost rješenja o izboru određenog kandidata, a Odbor za državnu službu prihvatio je njegovu žalbu te rješenjem od 20. veljače 2015. poništio rješenje MUP-a, s obrazloženjem da član Komisije mora imati najmanje osobno policijsko zvanje koje je propisano za radno mjesto za koje se interni oglas provodi. Protiv navedenog rješenja Odbora za državnu službu MUP je pokrenuo upravni spor, a Upravni sud u Zagrebu tužbu MUP-a odbio je kao neosnovanu. Presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Usž-271/17-2 od 18. svibnja

⁵ Komisija ima najmanje tri člana. U sastavu Komisije mora biti predstavnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose, kojeg odredi čelnik tog tijela. Ostali članovi komisije imenuju se iz reda službenika koji imaju potrebno obrazovanje i znanje u svezi s poslovima radnog mjesta koje se popunjava, sadržajem testiranja i provjerom posebnih znanja, sposobnosti i vještina. Komisija u razgovoru s kandidatima utvrđuje interese, profesionalne ciljeve i motivaciju kandidata za rad u državnoj službi. Pri popunjavanju radnog mjesta putem internog oglasa, Komisija u razgovoru s kandidatima utvrđuje i stečeno radno iskustvo u struci te rezultate ostvarene u njihovu dotadašnjem radu (čl. 8/2.-3. i čl. 14/1.-2. Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, NN 74/10, 142/11, 53/12). Članovi Komisije imenuju se iz reda državnih službenika koji imaju potrebno obrazovanje i stručno znanje vezano za utvrđivanje znanja, sposobnosti i vještina kandidata u postupku javnog natječaja. Komisija u razgovoru s kandidatima utvrđuje znanja, sposobnosti i vještine, interese, profesionalne ciljeve i motivaciju kandidata za rad u državnoj službi te rezultate ostvarene u njihovu dosadašnjem radu (čl. 8/3. i čl. 14/3. Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, NN 78/17).

⁶ Za policijske službenike utvrđuju se sljedeća policijska zvanja: policajac, viši policajac, samostalni policajac, policijski narednik, viši policijski narednik, samostalni policijski narednik, policijski inspektor, viši policijski inspektor, samostalni policijski inspektor, glavni policijski inspektor, policijski savjetnik, glavni policijski savjetnik (čl. 56/3. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16).

2017. odbijena je žalba MUP-a i potvrđeno stajalište Upravnog suda u Zagrebu da policijski službenik, koji je član Komisije za provedbu internog oglasa za radno mjesto policijskog službenika, za ispunjavanje potrebnog uvjeta stručnog znanja mora imati najmanje (barem) policijsko zvanje radnog mjesta za koje se interni oglas provodi.

U navedenoj presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, koja se na prvi pogled doima logičnom i prihvatljivom, nisu dani odgovori na brojna pitanja i tvrdnje MUP-a istaknute u upravnom sporu. S obzirom na nedostatak obrazloženja navedene pravomoćne presude, treba istaknuti da je izraženo stajalište Visokog upravnog suda Republike Hrvatske moguće propitivati odnosno dovoditi u pitanje iz sljedećih šest razloga:

- Uredba, kojom se propisuju uvjeti za imenovanje članova Komisije izrijekom traži da kandidat ima potrebno znanje u svezi s poslovima radnog mjesta za koje se interni oglas provodi. Radi se o stručnom odnosno specijalističkom znanju koje se vezuje za konkretno radno mjesto odnosno poslove tog radnog mjesta. U policijskoj službi postoje razni poslovi odnosno radna mjesta koja zahtijevaju specifična znanja i vještine koje se stječu redovnim obrazovanjem kandidata i njegovim usavršavanjem odnosno obavljanjem pojedinih poslova tijekom službe. Tako će kandidat koji je završio integrirani diplomski sveučilišni studij pravnog smjera odnosno stekao visoku stručnu spremu (VII/1) po prijašnjim propisima i ima radno iskustvo na poslovima suca disciplinskog suda sigurno imati potrebno znanje da bi bio član Komisije odnosno odlučivao na internom oglasu za popunu radnog mjesta u Službi disciplinskog sudovanja MUP-a, pa i u situaciji kada ima niže zvanje od zvanja radnog mjesta za koje provodi interni oglas. Suprotno, policijski službenik u Službi disciplinskog sudovanja MUP-a, koji je završio pravni studij i cijeli je radni vijek proveo na istom radnom mjestu, a ima najviše policijsko zvanje, ne bi imao stručna (specijalistička) znanja da bi mogao procijeniti znanja, sposobnosti i vještine kandidata za radno mjesto voditelja Službe za terorizam MUP-a ili zapovjednika Zrakoplovne jedinice MUP-a, pa čak i kada je za ta radna mjesta propisano niže zvanje od zvanja navedenog službenika Službe disciplinskog sudovanja.⁷ Dakle, traži se stručno odnosno specijalističko znanje, a

⁷ Primjerice, u Popisu naziva radnih mjesta policijskih službenika, koji je sastavni dio Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika, NN 129/11, 82/12, 140/13, 32/15, 40/15, 115/15, 11/17, 102/17, 129/17, 5/18, određeno je da je policijsko zvanje glavni policijski inspektor uvjet za sljedeća radna mjesta: voditelj Službe disciplinskog sudovanja MUP-a, voditelj Službe za terorizam MUP-a, voditelj Službe za daktiloskopiju i identifikaciju MUP-a, voditelj Službe za fondove EU-a MUP-a, voditelj Službe za protokol MUP-a, zapovjednik Specijalne jedinice policije MUP-a i zapovjednik Zrakoplovne jedinice MUP-

ne policijsko zvanje. Zaista bi bilo nelogično, kada su kao uvjeti propisani obrazovanje i zvanje, da osoba koja ima najviše policijsko zvanje, a nema nikakve stručne referencije za određeno područje, prosuđuje znanje, sposobnosti i vještine određenog kandidata (npr. da inženjer prometa s najvišim policijskim zvanjem, zaposlen odnosno s iskustvom na poslovima prometne tehnike u MUP-u, prosuđuje u pitanju izbora čelnika kriminalističke policije ili službe za pravne poslove).

- Da je zakonodavac izrijekom tražio potrebno obrazovanje odnosno određeni stupanj obrazovanja određenog smjera, no ne i određeno policijsko zvanje za člana Komisije, vidljivo je i po tome što je do 2017. član Komisije morao biti predstavnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose, a takav predstavnik ne može ni imati policijsko zvanje budući da se ono može steći samo u policijskoj službi.⁸
- Da određeno policijsko zvanje nije uvjet da bi određeni policijski službenik, koji ima potrebno obrazovanje, bio član Komisije za provedbu internog oglasa, upućuje i zakonska odredba kojom je propisan sastav povjerenstva za izbor najviših rukovoditelja u policiji.⁹ Ako je propisom višeg ranga (zakonom) propisano da u povjerenstvu za izbor najviših rukovoditelja policije, kao članovi mogu odnosno moraju sudjelovati i policijski službenici koji i ne mogu steći policijsko zvanje koje se traži za radno mjesto glavnog ravnatelja policije, te predstavnik sindikata koji i ne

a, dok je zvanje samostalni policijski inspektor propisano za radno mjesto voditelja Odjela disciplinskog sudovanja, a zvanje policijski inspektor za radno mjesto načelnika policijske postaje I. kategorije.

⁸ Policijsko zvanje stječe se ovisno o stupnju obrazovanja, radnom iskustvu u poslovima policije, obliku stručnog usavršavanja, položenom ispitu za zvanje i godišnjim ocjenama (čl. 56/2. Zakona o policiji).

⁹ Radom policije i Ravnateljstva policije upravlja glavni ravnatelj policije koji za svoj rad odgovara ministru. Glavnog ravnatelja policije imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra. Slobodna radna mjesta rukovodećih policijskih službenika, i to: zamjenika i pomoćnika glavnog ravnatelja, načelnika policijske uprave i načelnika policijske postaje, oglašavaju se putem internog oglasa, a odabir prijavljenih kandidata provodi povjerenstvo. Članove povjerenstva koje ima predsjednika i četiri člana imenuje ministar iz redova rukovodećih, viših i nižih policijskih službenika te predstavnika sindikata na njihov prijedlog (čl. 8/2., čl. 59/1., čl. 60/1.-3. Zakona o policiji). Različiti stupnjevi policijskih zvanja za radna mjesta rukovodećih, viših i nižih policijskih službenika (ovisno o radnom mjestu propisana su (potrebna) zvanja, za rukovodeće policijske službenike: glavni policijski savjetnik, policijski savjetnik, glavni policijski inspektor, samostalni policijski inspektor, viši policijski inspektor, policijski inspektor, samostalni policijski narednik, viši policijski narednik, policijski narednik, samostalni policajac; za više policijske službenike: policijski savjetnik, glavni policijski inspektor, samostalni policijski inspektor, viši policijski inspektor, policijski inspektor, samostalni policijski narednik, viši policijski narednik, policijski narednik; za niže policijske službenike: samostalni policajac, viši policajac, policajac), propisani su čl. 7.-20. Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika.

mora biti policijski službenik, već može biti i državni službenik u MUP-u, tada se može zaključiti da propisom nižeg ranga (uredbom), kada to i nije izričekom napisano, nije određeno da član Komisije u izboru rukovoditelja nižeg ranga (u odnosu na najviše rukovoditelje u policiji) mora imati barem jednako zvanje zvanju radnog mjesta koje se popunjava.

- Policijski službenik, koji ima završen integrirani diplomski sveučilišni studij ili visoku stručnu spremu po prijašnjim propisima, ako nije raspoređen na određeno (visoko rangirano) radno mjesto, bez obzira na radno iskustvo i stečeno znanje odnosno usavršavanje tijekom službe, ne može polagati ispit za određena policijska zvanja.¹⁰
- Ispit za policijsko zvanje sastoji se od općeg dijela, koji je jednak za sve policijske službenike određenog ranga obrazovanja, i posebnog dijela, na kojem se propituje znanje potrebno za obavljanje poslova radnog mjesta policijskog službenika koji polaže ispit,¹¹ što opetovano govori o tome da u policiji postoje stručnjaci za određena područja odnosno da ne može bilo koji policijski službenik biti dovoljno stručan odnosno raspolagati stručnim znanjem za provjeru kandidata iz bilo kojeg područja policijskog rada odnosno poslova koji su usko povezani s policijskim poslovima.
- Polaganje ispita za policijsko zvanje, koje se traži za radno mjesto koje je više od radnog mjesta na kojem određeni policijski službenik radi, nije obveza, a samim polaganjem ispita za više zvanje policijskog službenika ne dokazuje da ima više stručno znanje od kolege koji nije polagao takav ispit. Potvrda o položenom ispitu dokazuje da je kandidat svladao propisano gradivo, ali ne dokazuje da drugi policijski službenik ne raspolaže istim ili sličnim znanjem. Položeni ispit za zvanje nikako ne dokazuje da policijski službenik ima posebna stručna znanja o području koje nije bilo predmet posebnog dijela ispita za zvanje. S druge strane, godišnje ocjene, koje policijski službenici dobivaju početkom svake godine za proteklu godinu, dokaz su njihove stručnosti odnosno kvalitete obavljenog posla.¹²

¹⁰ Policijski službenik sa završenim preddiplomskim i diplomskim sveučilišnim studijem ili integriranim preddiplomskim i diplomskim sveučilišnim studijem ili specijalističkim diplomskim stručnim studijem ili stečenom visokom stručnom spremom (VII/1) po prijašnjim propisima, može se redovno promaknuti u više zvanje za najviše dva zvanja od propisanog zvanja radnog mjesta na koje je raspoređen (čl. 4/1. Uredbe o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja, NN 129/11, 15/13 – Uredba o zvanjima).

¹¹ Način polaganja ispita za pojedino zvanje propisuje ministar unutarnjih poslova (čl. 14/3. Uredbe o zvanjima).

¹² Ocjenjivanje policijskih službenika temelj je: razvoja karijere policijskih službenika, promicanja profesionalnih vrijednosti u obavljanju policijske službe, poboljšanja radne

Iz obrazloženja:

»Osporenom prvostupanjskom presudom odbijen je tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Odbora za državnu službu Republike Hrvatske ...

Tužitelj je protiv osporene presude podnio žalbu iz svih žalbenih razloga ...

Nadalje, tužitelj navodi da sud nije uzeo u obzir činjenicu da osobno policijsko zvanje i znanje u vezi s poslovima radnog mjesta nisu sinonimi te da policijski službenik može raditi na radnom mjestu za koje je predviđeno niže policijsko zvanje unatoč tome što posjeduje više policijsko zvanje, kao što policijski službenik može dugo raditi u određenoj liniji rada te imati znanje u vezi s obavljanjem poslova pojedinog radnog mjesta, a da ne posjeduje visoko policijsko zvanje. Obrazlaže da se samim polaganjem ispita za zvanje ne steču nova znanja, kompetencije i vještine, da je to potvrda dotadašnjeg rada policijskog službenika, za koju policijski službenik nije nužno u obvezi pristupiti polaganju ispita za zvanje. Okolnost da policijski službenik nema određeno policijsko zvanje ne znači da ne posjeduje specifična znanja i vještine potrebne za obavljanje određenih poslova i radnih zadataka.

Tužitelj ističe da je odredbom čl. 60/3. Zakona o policiji propisan sastav povjerenstva za odabir najviših rukovodećih policijskih službenika, a to su zamjenik i pomoćnik glavnog ravnatelja, načelnici policijskih uprava i načelnici policijskih postaja, što znači da se povjerenstvo sastoji od svih kategorija policijskih službenika, a ne samo onih koji imaju najviša policijska zvanja, odnosno onih koji imaju zvanje koje je propisano za pojedino radno mjesto za koje se vrši odabir. S obzirom na to da je ... obavljao rukovodeće poslove u policijskim postajama (pomoćnik zapovjednika policijske ispostave, pomoćnik zapovjednika za prometnu policiju, pomoćnik načelnika policijske postaje za sigurnost cestovnog prometa), poznati su mu poslovi u svim linijama rada policije.

Nadalje, tužitelj zaključuje da je postupak odabira kandidata u ovom slučaju proveden sukladno odredbama Zakona o policiji, Zakona o državnim službenicima te Uredbi o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, a da je imenovanje komisije izvršeno sukladno

uspješnosti policijskih službenika, osiguranja poticajnog sustava napredovanja policijskih službenika, kadrovskog planiranja, usklađivanja potreba i planova obrazovanja i usavršavanja policijskih službenika. Rezultati rada svakog pojedinog policijskog službenika ocjenjuju se primjenom općih kriterija (1. djelotvornost u obavljanju poslova, 2. točnost, preciznost i pouzdanost u obavljanju poslova, 3. pridržavanje rokova u izvršavanju poslova, 4. učinkovitost u obavljanju poslova) i posebnih kriterija (1. inovativnost i kreativnost, 2. pismeno i usmeno izražavanje, komunikacijske vještine, 3. sklonost timskom radu) – čl. 4., 7. i 8. Pravilnika o ocjenjivanju policijskih službenika, NN 113/12.

odredbi čl. 8/3. navedene Uredbe, kojom je propisano da se članovi komisije imenuju iz reda službenika koji imaju potrebno obrazovanje i znanje u svezi s radnim mjestom koje se popunjava, koje je i član komisije ... imao. Smatra neprihvatljivim stajalište tuženika prema kojem je u postupku provođenja internog oglasa za popunu rukovodećeg radnog mjesta načelnika Sektora kriminalističke policije za člana komisije trebalo imenovati policijskog službenika sa zvanjem policijskog savjetnika i za kojeg se samo činjenicom posjedovanja policijskog zvanja policijskog savjetnika pretpostavlja da ima potrebno znanje u svezi s poslovima radnog mjesta koje se popunjava. ...

Žalba nije osnovana.

Kao što je i naveo prvostupanjski sud, odredbom čl. 8/3. Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi (NN 74/10, 142/11 i 53/12) propisano je da se ostali članovi komisije imenuju iz reda službenika koji imaju potrebno obrazovanje i znanje u svezi s poslovima radnog mjesta koje se popunjava, sadržajem testiranja i provjerom posebnih znanja, sposobnosti i vještina.

Prvostupanjski sud je utvrdio da je predmetni natječaj bio raspisan za zvanje policijskog savjetnika, a da član komisije ... ima zvanje višeg policijskog inspektora, pa je sud, imajući na umu navedenu odredbu čl. 8/3. Uredbe, utemeljeno zaključio da je tuženik pravilno utvrdio da je u vezi s provedbom natječaja za načelnika sektora kriminalističke policije koje odgovara zvanju policijskog savjetnika, iz redova službenika trebala biti imenovana osoba koja ima zvanje policijskog savjetnika. Slijedom iznesenog tuženik je osnovano poništio rješenje tužitelja u predmetu izbora na radno mjesto rukovodećih policijskih službenika i predmet vratio na ponovni postupak u kojem će čelnik tijela tužitelja iz reda službenika koji imaju potrebno obrazovanje i znanje u vezi s poslovima radnog mjesta koje se popunjava imenovati novu komisiju za provedbu internog oglasa, koja će ponovo provesti postupak po internom oglasu sukladno odredbama Uredbe.«

Presuda od 18. svibnja 2017.

*Damir Juras**

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

Upravni sud u Splitu

UDK : 347.998.85(497.5 Split) (094.9)

NAKNADA TROŠKOVA UPRAVNOG SPORA KAD JE PREDMET VRAĆEN NA PONOVRNO POSTUPANJE

Čl. 79/4. Zakona o upravnim sporovima (ZUS), NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17

U upravnom sporu sud može odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan (čl. 57. ZUS-a) ili ga usvojiti kada utvrdi da je odluka javnopravnog tijela nezakonita. U slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva, sud će poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni (čl. 58/1. ZUS-a). Zakonodavac je propisao da stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano (čl. 79/4. ZUS-a).

S obzirom na navedenu zakonsku odredbu o snošenju troškova izgubljenog spora, postavilo se pitanje naknade troškova spora tužitelju čija tužba je usvojena, ali je predmet vraćen na ponovno postupanje javnopravnom tijelu.

Na sjednici svih sudaca Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, održanoj dana 12. veljače 2018., donesen je zaključak 6 Su-85/2018:

»Kada je presudom upravnog suda ili Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poništeno rješenje javnopravnog tijela i predmet vraćen na ponovni postupak, svaka stranka snosi svoje troškove.« (www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=odluke.html).

Navedeni zaključak ne sadržava obrazloženje, pa se (samo) može pretpostaviti da je Visoki upravni sud Republike Hrvatske smatrao da svaka stranka treba snositi svoj trošak jer se ne zna kakva će biti konačna odluka o pravnoj stvari koja je bila predmet upravnog spora.¹ Naime, vraćajući

¹ Omejec i dr. smatraju da je irelevantno kakva će biti konačna odluka: »Naime, upravni spor okončan je presudom kojom se stvar vraća na ponovno odlučivanje javnoprav-

predmet na ponovni postupak sud nije pravomoćnom presudom utvrdio da tužitelju pripada pravo ili da tužitelj nema određenu obvezu, u svezi s čime je pokrenuo upravni spor, već je samo utvrdio da je rješenje javnopravnog tijela nezakonito i zbog toga je potrebno provesti ponovo postupak pred javnopravnim tijelom. U ponovljenom postupku, nakon otklanjanja nedostataka zbog kojih je predmet vraćen javnopravnom tijelu može biti pravomoćno odlučeno (ako tužitelj, kojem je usvojena tužba poradi čega je predmet vraćen javnopravnom tijelu, ne pokrene upravni spor ili mu eventualna nova upravna tužba bude odbijena – čl. 63. ZUS-a) da tužitelju ne pripada pravo odnosno da ima obvezu u svezi s čime je pokrenuo upravni spor odnosno može biti pravomoćno odlučeno da je tužitelj u konačnici izgubio upravni spor. Čak je moguće da se u ponovljenom postupku pred javnopravnim tijelom i upravnim sudom utvrdi da je (prvotna) presuda upravnog suda (kojom je predmet vraćen na ponovno postupanje javnopravnom tijelu) bila nepotrebna odnosno pogrešna. Naime, kada upravni sud prvi put poništi rješenje javnopravnog tijela, žalba nije dopuštena (čl. 66.a/1. ZUS-a), a u ponovljenom postupku javnopravno tijelo može donijeti odluku identičnu poništenoj, pa čak i bez izvođenja novih dokaza, te je moguće da upravni sud u novom upravnom sporu potvrdi takvu odluku javnopravnog tijela.²

nom tijelu i ta je presuda pravomoćna. Jedino što je relevantno za određivanje troškova jest procjena uspjeha stranaka u tom (okončanom) sporu, sukladno čl. 79. Zakona o upravnim sporovima.« Omejec, J., Staničić, F., Ofak, L., Turudić, M., Zaključak Visokog upravnog suda RH o troškovima upravnog spora, Informator br. 6511, Novi informator, Zagreb, str. 4.

² Primjer pogrešnog (nepotrebno) poništenja rješenja javnopravnog tijela presuda je prvostupanjskog upravnog suda, poslovni broj UsIrs-12/14-12 od 9. 11. 2015. U navedenoj presudi sud je poništio rješenja Prvostupanjskog disciplinskog suda MUP-a i Drugostupanjskog disciplinskog suda MUP-a u Zagrebu, s obrazloženjem da nije razjašnjeno zbog čega je policijski službenik proglašen odgovornim za tešku povredu službene dužnosti za točno određeno razdoblje, a ne i za razdoblje koje je prethodilo inkriminiranom razdoblju. Prvostupanjski disciplinski sud potom je donio rješenje identično prethodnom, uz obrazloženje da je autonomno pravo podnositelja zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka da odredi vrijeme, mjesto i način izvršenja terećene povrede službene dužnosti, a Drugostupanjski disciplinski sud MUP-a navedeno je rješenje potvrdio. U novom upravnom sporu prvostupanjski upravni sud poništio je presudom poslovni broj UsIrs-55/16-9 od 26. 10. 2016. poništio rješenja disciplinskih sudova s obrazloženjem da su pogrešno tumačili odnosno primijenili zakonske odredbe o zastari pokretanja i vođenja disciplinskog postupka, a po žalbi MUP-a Visoki upravni sud Republike Hrvatske je prihvatio presudom poslovni broj Usž-1100/17-2 od 4. listopada 2017. pravna stajališta MUP-a, presudu prvostupanjskog upravnog suda i potvrdio rješenja disciplinskih sudova, a u obrazloženju je istaknuo: »Prema ocjeni ovoga suda prvostupanjski sud je pogrešno postupio kada je rješenje tuženika i prvostupanjskog disciplinskog suda ocijenio nezakonitima i predmet vratio na ponovni postupak. ... Imajući na umu navedeni čl. 106. Zakona o policiji, proizlazi da podnositelj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka određuje činjenični opis djela, pa tako u konkretnom slučaju i raz-

Bez obzira na pretpostavku zbog čega je Visoki upravni sud Republike Hrvatske zauzeo navedeno stajalište, njegovim donošenjem izigrava se odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. (www.usud.hr), kojom je je u t. 1. ukinuo čl. 79. Zakona o upravnim sporovima,³ dok je u t. 2. odlučio da će ukinuti čl. 79. ZUS-a prestati vrijediti 31. ožujka 2017. i otežava strankama pristup sudu.⁴

doblje za koje tereti tužitelja. Stoga disciplinski sudovi nemaju ovlast činjenično određivati zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka jer je disciplinski sud vezan za činjenični opis povrede službene dužnosti. Iz navedenog slijedi da je podnositelj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka taj koji odlučuje za koje razdoblje tereti tužitelja te je konkretno odlučio da je to razdoblje od 1. kolovoza 2009. do 10. srpnja 2012., čime je disciplinski sud vezan u predmetnom disciplinskom postupku. Dakle, činjenica da je tužitelj pravo na naknadu putnih troškova ostvarivao od 1. siječnja 2009., a da ga se tereti za razdoblje od 1. kolovoza 2009. do 10. srpnja 2012., ne predstavlja povredu postupka, jer tuženik suprotno tvrdnji prvostupanjskog suda nije pogrešno postupio kada je kao vrijeme počinjenja djela obuhvatio razdoblje od 1. kolovoza 2009. do 10. srpnja 2012. jer je to isključivo u nadležnosti podnositelja zahtjeva, a disciplinski sud vezan je za činjenični opis povrede službene dužnosti. S obzirom na to da je tužitelj u razdoblju od 1. kolovoza 2009. do 10. srpnja 2012. prema činjeničnom opisu povrede službene dužnosti zatražio i ostvario naknadu putnih troškova, proizlazi da je predmetno djelo dovršeno 10. srpnja 2012. te od tada počinje teći zastara pokretanja disciplinskog postupka. Postupak je u konkretnom slučaju pokrenut 22. listopada 2012., pa proizlazi da s obzirom na početak tijeka zastare i datum pokretanja disciplinskog postupka nije nastupila zastara pokretanja disciplinskog postupka sukladno čl. 109/2. Zakona o policiji. Pored navedenog treba istaknuti da u konkretnom slučaju nije nastupila ni zastara vođenja disciplinskog postupka, s obzirom na to da nisu protekli rokovi propisani odredbom čl. 109/3. Zakona o policiji. ... Budući da je Visoki upravni sud utvrdio da sud prvog stupnja nije pravilno primijenio materijalno pravo, žalbu tuženika ocijenio je osnovanom te poništio prvostupanjsku presudu i presudom riješio stvar u skladu s odredbom čl. 74/2. Zakona o upravnim sporovima.« Dakle, prvostupanjski upravni sud u dva je navrata poništavao rješenja javnopravnog tijela iz razloga tumačenja i primjene prava, a u konačnici se utvrdilo da su stajališta javnopravnog tijela bila utemeljena na zakonu.

³ Ukinuti čl. 79. Zakona o upravnim sporovima glasilo je: »U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove«. Brojni autori iskazali su neslaganje s navedenom zakonskom odredbom i upozoravali da je potrebno troškove upravnog spora regulirati tako da se strankama koje uspiju u sporu nadoknađuju troškovi koji su iz spora proizašli – detaljnije vidi u: Staničić, F., Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima: prebrza promjena koja bi se trebala izbjeći, Informator, br. 6092-6093/2012, str. 1.-3.; Staničić, F., Kamo vodi »minireforma« upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj – u prvoj godini primjene novog ZUS-a, Informator, br. 6131/2012, str. 1.-3.; Staničić F., Još o ukidanju odredbe čl. 79. Zakona o upravnim sporovima, Ispravljanje starih nepravdi odlukom i rješenjem USRH, broj U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. (NN 94/16), Informator, br. 6444/2016, str. 16.; Šikić, M., Turudić, M., Troškovi upravnog spora, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 2/2013, str. 841.-857.; Rajko, A., Troškovi upravnog spora u Hrvatskoj – legislativni korak unatrag, Sveske za javno pravo, br. 12/2013.

⁴ Detaljno obrazloženje zbog čega je navedeno stajalište suprotno Zakonu o upravnim sporovima i zbog čega će navedeni zaključak u praksi proizvoditi učinke usporedive s onima koje je proizvodio ukinuti čl. 79. Zakona o upravnim sporovima, što će dovesti do teških posljedica po procesna prava stranaka, vidi u: Omejec, J., Staničić, F., Ofak, L., Tu-

Upravni sud u Splitu navedeno je pravno stajalište primijenio u upravnom sporu odnosno u presudi i rješenju poslovni broj 16 UsI-463/17-12 od 9. travnja 2018., kojima je poništio rješenje Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske i predmet vratio na ponovni postupak te odbio zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

Iz obrazloženja:

»U odnosu na trošak upravnog spora koji je zamjenik opunomoćenika tužitelja popisao na ročištu 30. ožujka 2018., odlučeno je da primjenom odredbe čl. 79/4. ZUS-a i pravnog shvaćanja sa sjednice sudaca Visokog upravnog suda Republike Hrvatske održane 12. veljače 2018., prema kojem u slučaju kada je presudom upravnog suda ili Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poništeno rješenje javnopravnog tijela i predmet vraćen na ponovni postupak, svaka stranka snosi svoje troškove. Kako je u ovom upravnom sporu osporeno rješenje poništeno, a predmet vraćen na ponovni postupak, tužitelj se s obzirom na uspjeh u sporu, primjenom odredbe čl. 79/4. ZUS-a, odbija sa zahtjevom za naknadu troškova upravnog spora.«

Presuda i rješenje od 9. travnja 2018.

*Damir Juras**

rudić, M., Zaključak Visokog upravnog suda RH o troškovima upravnog spora, Informator, br. 6511/2018, str. 2.-5.

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

Odbor za državnu službu

UDK : 35.08:349.2(497.5)094.77)

IZBOR KANDIDATA NA INTERNOM OGLASU U DRŽAVNOJ SLUŽBI

Čl. 51/2. Zakona o državnim službenicima, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17

U provedbi internog oglasa za rukovodeće radno mjesto u Policijskoj upravi ... Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (MUP) izabralo je kandidata koji je bio drugi na rang-listi sastavljenoj nakon provedenog (pisanog) testiranja i intervjua. Odbor za državnu službu, rješenjem od 5. prosinca 2017., poništio je navedeno rješenje MUP-a, s obrazloženjem da je odabir kandidata potrebno izvršiti temeljem objektivnih kriterija pokazanih na testiranju i intervjuu.

Iako je jasno da rezultati testiranja imaju veliko značenje pri odabiru kandidata, treba upozoriti da je člankom 51/2. Zakona o državnim službenicima propisano da se izbor kandidata obavlja između najviše 10 kandidata koji su postigli najbolje rezultate na provedenom testiranju i intervjuu. Dakle, čelnik tijela nije vezan isključivo postignutim rezultatima kandidata na testiranju, već izbor vrši između kandidata na rang-listi. Naravno, čelnik tijela ne može u potpunosti ignorirati postignute rezultate odnosno rang-listu. Dapače, rang-lista mora biti polazna točka pri odabiru kandidata, no zakonodavac je omogućio čelniku tijela da izabere i kandidata koji nije prvi na rang-listi, ali je u tom slučaju čelnik tijela dužan dati dokaze odnosno obrazložiti zbog čega nije izabran prvorangirani kandidat odnosno zbog čega je izabran određeni kandidat koji nije bio prvorangirani. Zaključno, najlogičnije je i najlakše obrazložiti izbor prvorangiranog kandidata, no sama činjenica da je neki kandidat prvorangirani ne isključuje u potpunosti mogućnost izbora drugog kandidata. Štoviše, da je namjera zakonodavca bila da isključivo prvorangirani kandidat može i mora biti

izabran, tada u zakonskom tekstu ne bi bilo propisano da se izbor vrši među najviše 10 kandidata koji su postigli najbolje rezultate, već bi pisalo da se mora izabrati ili da se smatra izabranim kandidat koji je ostvario ukupno najveći broj bodova na testiranju i intervjuu.

Iz obrazloženja:

»U provedenom postupku nije sporno da izabrana kandidatkinja i žalitelj ispunjavaju oglašom tražene uvjete radnog mjesta, a da je žalitelj ostvario bolje rezultate od izabrane kandidatkinje, i to ukupno 16,80 bodova, od čega iz pisanog dijela testiranja 9,00 bodova te iz razgovora 7,80 bodova te je na rang-listi zauzeo prvo mjesto, dok je izabrana kandidatkinja ostvarila ukupno 16,50 bodova, od čega iz pisanog dijela testiranja 8,50 bodova te iz razgovora 8,00 bodova, pa se na rang-listi nalazi na drugom mjestu.

Tijelo prvog stupnja razloge odabira kandidatkinje koja je na drugom mjestu na rang-listi obrazlaže činjenicama da je uz rezultate ostvarene na provjeri znanja i razgovoru (intervjuu) koji se minimalno razlikuju u ukupnom broju ostvarenih bodova prvog i drugog pozicioniranog kandidata, na razgovoru ostvarila bolji rezultat od žalitelja, a da se prilikom izbora vodilo računa i o drugim kriterijima osim ostvarenog ukupnog broja bodova i pozicije na rang-listi, navodeći tome u prilog da kandidatkinja ima više od 11 godina radnog iskustva u poslovima iz linije rada kriminalističke policije iz područja rada ..., u koju liniju i područje rada pripada i radno mjesto na koje se izabire u ponovnom postupku, a da su poslovi rukovodećeg radnog mjesta načelnika policijske postaje na koje je bila raspoređena, usko povezani s linijom rada kriminalističke policije, pa je s obzirom na takvo dugogodišnje radno iskustvo čelnik ocijenio da će biti najkompetentnija osoba koja će svojim znanjem i vještinama najkvalitetnije obavljati poslove radnog mjesta na koje je izabrana. ...

Kako je žalitelj u postupku testiranja i razgovoru postigao bolji rezultat od izabrane kandidatkinje, ocijenjeno je da se razlozi kojima se čelnik tijela prvog stupnja rukovodio prilikom izbora kandidata u konkretnom predmetu ne temelje na rezultatima postupka provjere znanja, sposobnosti i vještina kandidata te rezultata u njihovom dosadašnjem radu, koji se utvrđuju putem testiranja i razgovora (intervjua).

S tim u vezi valja upozoriti da je presudom Upravnog suda u Zagrebu poslovni broj UsI-1369/14-9 od 22. prosinca 2014. potvrđen pravni stav prema kojem se izbor kandidata za rukovodećeg policijskog službenika vrši temeljem ostvarenih rezultata na testiranju i razgovoru.

Slijedom iznesenog, a s obzirom na prirodu ove upravne stvari, valjalo je u skladu s odredbom čl. 117/2. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09) pobijano rješenje poništiti i predmet dostaviti tijelu prvog stupnja na ponovno rješavanje, u kojem će izvršiti odabir između kandidata temeljem objektivnih kriterija pokazanih na testiranju i intervjuu, u skladu s uputama i pravnim shvaćanjima iz rješenja drugostupanjskog tijela.«
Rješenje od 5. prosinca 2017.

*Damir Juras**

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

Svjetski kongres političke znanosti

UDK 321.01(100)(047)

U Brisbaneu, Queensland, Australija, održan je od 21. do 25. srpnja 2018. godine dvadeset i peti Svjetski kongres političke znanosti. Svjetski se kongres održava svakih dviju godina u srpnju na drugom kontinentu. Prethodni su kongresi održani u Poznańu u Poljskoj, Montréalu u Kanadi, Madridu u Španjolskoj, Santiagu u Čileu, itd. Nacionalni predstavnik u Svjetskoj politološkoj organizaciji (IPSA) Hrvatsko je politološko društvo. Institut za javnu upravu također je član te organizacije, kao i mnogi od nas pojedinačno.

Kongres je najveća i najmasovnija znanstvena konferencija politologa i drugih znanstvenika koji se bave raznovrsnim temama: od političkih sustava i izbornih modela, preko federalizma i lokalne samouprave do javne uprave i upravne kulture. Uobičajeno, na Kongresu sudjeluje po nekoliko tisuća znanstvenika iz čitavog svijeta podijeljenih u pedesetak istraživačkih skupina.

Naslov ovogodišnjeg kongresa bio je *Granice i margine*. Misli se na geografske granice, granice među skupinama ljudi, ali i organizacijske i konceptualne granice te granice među znanstvenim disciplinama, i s njima povezanim pitanjima, uključujući raznovrsnost, migracije, nejednakost, postupanje država i političke posljedice propitivanja nacionalnih i drugih identiteta. Analiziralo se i prostore tolerancije, odstupanja i pretapanja, obode u kojima kontrola (država, disciplinarnih matica, itd.) slabi, a mogućnost prijelaza i suradnje se nazire. Rezultati kongresa mogu se u svim detaljima naći na službenoj internetskoj stranici IPSA-e i posebnoj stranici Svjetskog kongresa u Brisbaneu <https://wc2018.ipsa.org/events/congress/wc2018/congress-theme-borders-and-margins>.

Na Kongresu u Brisbaneu sudjelovalo je oko 2.500 sudionika iz preko 85 zemalja svijeta, što je, s obzirom na udaljenost od dijelova svijeta u kojima je broj članova IPSA-e najveći, veliki uspjeh. Na Kongresu je sudjelovalo četvero članova Instituta za javnu upravu te šest članova Hrvatskog politološkog društva. Četvero članova Instituta prikazalo je radove na temu migracija i integracije imigranata u Hrvatskoj, na panelu koji je predložio i organizirao

Institut za javnu upravu, a kojim je predsjedao prof. dr. sc. Ivan Koprić. Pored naših članova u panelu su sudjelovale i kolegice i kolege iz Turske, Njemačke i Južne Koreje, uz diskutante iz Španjolske i Hrvatske. Članovi i članice Hrvatskog politološkog društva predstavljali su svoja istraživanja koja su se ticala pitanja granica u Europi, građanskih inicijativa i referenduma, stanja demokracije u srednjoj i istočnoj Europi te niza drugih iznimno aktualnih politoloških pitanja, kako u Hrvatskoj tako i na međunarodnoj razini.

Tijekom konferencije dogovorena je objava posebnog broja znanstvenog časopisa *Hrvatska i komparativna javna uprava* o ulozi lokalnih vlasti u integraciji migranata koji će biti objavljen tijekom 2019. godine. Uz prezentirane radove očekuje se i objava dvaju dodatnih radova o istoj temi iz Australije i Mađarske. Time se nastavlja aktivnost Instituta u obradi teme lokalnih kapaciteta za integraciju migranata i useljenika, o čemu se već provodi znanstveno-istraživački projekt koji financira Institut, a čiji su rezultati, pored ostalih, predstavljeni u Brisbaneu.

Institut za javnu upravu i Hrvatsko politološko društvo nastavit će aktivno sudjelovati u aktivnostima IPSA-e i u narednim godinama, kako organiziranjem konferencija istraživačkih odbora tako i poticanjem naših članova na prijavu radova i izlaganja na idućem Kongresu IPSA-e, koji se organizira 2020. u Lisabonu, Portugal.

Još prije toga, početkom listopada 2019. godine, Institut za javnu upravu s dva istraživačka odbora IPSA-e (RC 05 Comparative Studies on Local Government and Politics i RC 32 Public Policy & Administration), Međunarodnim institutom za upravne znanosti (International Institute of Administrative Sciences – Institut International des Sciences Administratives), Pravnim fakultetom Sveučilišta u Zagrebu te Hrvatskim politološkim društvom organizira međunarodnu znanstvenu konferenciju u Dubrovniku na temu stanja javne uprave nakon trideset godina demokratske tranzicije u Europi (Public Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe). Poziv za prijavu radova za taj skup objavljen je na internetskoj stranici Instituta te u broju 4/2018 časopisa *Hrvatska i komparativna javna uprava*.

Ivan Koprić*

Dario Čepo**

* 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.

** Doc. dr. sc. Dario Čepo, docent na Katedri za sociologiju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: dario.cepo@pravo.hr.

Decentralizacija u Hrvatskoj: sadašnje stanje i perspektiva

UDK 35.071.6(047.31)

U suradnji triju organizacija, Friedrich Ebert Stiftung, Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo te Udruge gradova u Republici Hrvatskoj, u razdoblju od listopada 2017. do listopada 2018. proveden je projekt *Decentralizacija u Hrvatskoj: sadašnje stanje i perspektiva*. Glavni istraživač bio je dr. sc. Vedran Đulabić, izvanredni profesor na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu.

Projekt je imao nekoliko glavnih ciljeva. Prvi je bio utvrditi stanje procesa decentralizacije sa stajališta jedinica lokalne samouprave, tj. općina i gradova u Hrvatskoj. Drugi cilj bio je dati odgovor na pitanje koja je perspektiva decentralizacije u postojećemu zakonodavnom okviru koji uređuje lokalnu samoupravu. Sljedeći cilj bio je upozoriti na konkretne probleme u pojedinom upravnom području i tako zakonodavcu dati uvid o tome s kojim se stvarnim problemima susreću jedinice lokalne samouprave u procesu decentralizacije. Na kraju, istraživanjem se htjelo dati i smjernice za budućnost provođenja decentralizacije u Hrvatskoj.

Projekt je proveden u tri faze. U prvoj je provedeno empirijsko istraživanje stavova lokalnih jedinica o decentralizaciji u Hrvatskoj. Empirijsko istraživanje provedeno je od listopada 2017. do kraja siječnja 2018. godine. Provedeno je na osnovi anketnog upitnika na koji je odgovorilo 43% ukupnog broja općina i gradova. Potvrđene su dvije polazne pretpostavke. Decentralizacija je proces koji središnja država ne vodi na smislen način, već se on odvija stihijski, bez smislenoga plana. Zbog nedostatka vođenja procesa i slaboga kapaciteta, jedinice lokalne samouprave ne vide pretjeranu korist od procesa decentralizacije.

U drugoj je fazi, od ožujka do lipnja 2018., održano pet okruglih stolova (Varaždin, Osijek, Split, Rijeka i Koprivnica). Na okruglim stolovima

sudjelovali su predstavnici jedinica lokalne samouprave i iznijeli vlastita praktična iskustva s procesom decentralizacije. Oko stotinjak lokalnih dužnosnika (gradonačelnika, načelnika, vijećnika) i službenika lokalnih upravnih tijela sudjelovalo je na navedenim okruglim stolovima. Iako su bili uredno pozivani, ni na jednom okrugu stolu nije bilo predstavnika Ministarstva uprave kao resornog ministarstva koje je nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te osmišljavanje i koordinaciju politike decentralizacije.

Treća faza rezultirala je objavom istraživačkog izvještaja (Đulabić, V., 2018., *Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj – rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije*, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung)¹ i završnim okruglim stolom u Zagrebu na kojem su predstavljeni rezultati istraživanja. U istraživačkom se izvještaju nakon rasprave o provedenom istraživanju, oblikuje 11 *policy* smjernica o tome kako poboljšati vođenje politike decentralizacije u budućnosti.

Sve u svemu, projekt o stanju i perspektivi decentralizacije u Hrvatskoj i sve aktivnosti koje su u okviru njega provedene još su jedan napor da se rasprava o lokalnoj samoupravi i decentralizaciji pokrene s mrtve točke i usmjeri prema nužnim promjenama sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj.

Vedran Đulabić*

¹ Izvještaj je u cijelosti besplatno dostupan na sljedećoj poveznici: http://www.fes-croatia.org/fileadmin/user_upload/Lokalna_samouprava_WEB.pdf.

* Izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić, izvanredni profesor na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: vedran.dulabic@pravo.hr.

Konferencija Akademije pravnih znanosti Hrvatske *Hrvatska u Europskoj uniji – 5 godina poslije*

UDK 34:061.2(497.5)(047)

Povodom pete obljetnice hrvatskog članstva u Europskoj uniji, Akademija pravnih znanosti Hrvatske (APZH) u suradnji s Pravnim fakultetom Sveučilišta u Rijeci organizirala je godišnju znanstvenu konferenciju na temu *Hrvatska u Europskoj uniji - 5 godina poslije*. Konferencija je bila posvećena analizi normativne i praktične usklađenosti hrvatskog pravnog sustava s propisima Europske unije kako bi se utvrdilo je li Hrvatska dostigla učinkovitost članstva, kakve su perspektive Hrvatske u preuzimanju aktivnije uloge u kreiranju politika Unije i koje bi se mjere trebale poduzeti za poboljšanje hrvatskog zakonodavstva. Sustavna analiza usklađenosti hrvatskog pravnog sustava s europskom pravnom stečevinom već je bila tema konferencije Akademije održane 2012., a radovi pripremljeni za taj skup objavljeni su u *Godišnjaku* Akademije iste godine. Konferencija je okupila široki krug znanstvenika iz različitih pravnih disciplina sa svih četiriju pravnih fakulteta u Hrvatskoj, ali i s drugih znanstvenih institucija.

Konferencija se održala 25. i 26. listopada na Pravnom fakultetu u Rijeci. Svečano su je otvorili predsjednik APZH-a prof. dr. sc. Davor Derenčinović, dekanica Pravnog fakulteta u Rijeci prof. dr. sc. Vesna Crnić-Grotić i predsjednik Znanstvenog vijeća APZH-a prof. dr. sc. Ivan Koprić. Izlaganjima podijeljenim u šest blokova koji su bili popraćeni sadržajnim i plodonosnim raspravama obuhvaćena su područja ustavnog prava, javne uprave i javnih financija, kaznenog i kaznenog postupnog, građanskog i građanskog postupnog, trgovačkog te obiteljskog prava.

Prvi blok izlaganja bio je posvećen javnom pravu, a moderirala ga je prof. dr. sc. Nataša Žunić Kovačević. Prvo izlaganje imala je prof. dr. sc. Vesna

Crnić-Grotić na temu *Obveza zaštita manjina od Kopenhagena do danas*. Na temelju prikaza i analize izvještaja nadležnih tijela ocijenila je u kojoj je mjeri Hrvatska uspjela u području zaštite ljudskih prava i osobito prava manjina. Doc. dr. sc. Mato Palić s Pravnog fakulteta u Osijeku potom je izlagao rad na temu *Može li primjena prava Europske unije ograničiti reviziju Ustava Republike Hrvatske* u kojem je pokušao utvrditi postoje li određena ustavna ograničenja koja bi bila normativna zapreka reviziji hrvatskog Ustava i odnosi li se to na primjenu prava Unije. Ostala tri izlaganja prvog panela bila su posvećena području javne uprave, i to mjesnoj i lokalnoj samoupravi te integraciji migranata. Doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman i dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić predstavile su istraživanje napravljeno u suradnji s prof. dr. sc. Ivanom Koprićem na temu *Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje*. Istraživanje se orijentiralo na tri temeljna istraživačka pitanja: koja je pravna, a koja stvarna uloga mjesne samouprave u Hrvatskoj, može li ona pridonijeti jačanju participacije građana i načelu otvorenosti te koji su razlozi izostanka europeizacije hrvatske mjesne samouprave. Autorice su potom izložile rezultate istraživanja internetskih stranica mjesnih odbora hrvatskih gradova o njihovoj temeljnoj ulozi iznoseći zaključke o uzrocima postojećeg stanja i predlažući preporuke za unapređenje participacije građana preko mjesnih odbora. Doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak i doc. dr. sc. Teo Giljević zajednički su izložili rad na temu *Pravno i institucionalno uređenje integracije u Republici Hrvatskoj- prema europskom modelu*. Najprije su prikazali pravno i institucionalno uređenje politike integracije migranata u Hrvatskoj te promjene koje su se u politici integracije dogodile nakon članstva u Uniji. Na temelju analize hrvatske politike integracije te stanja i okolnosti nakon masovnih migrantsko-izbjegličkih kretanja 2015. i 2016. raspravljali su o mjeri u kojoj se hrvatska politika integracije nastavila razvijati u skladu s europskim modelom. Doc. dr. sc. Škarica izlagao je rad u koautorstvu s prof. dr. sc. Ivanom Koprićem i dr. sc. Ivom Lopižić na temu *Hrvatska lokalna samouprava u Europskoj uniji- prilike, prilagodbe i scenariji*. Škarica je najprije predočio granice utjecaja Europske unije i Vijeća Europe na nacionalne sustave lokalne samouprave te identificirao glavne načine utjecaja Europske unije na lokalnu samoupravu kao i na načine uključivanja lokalne samouprave u višerazinsko upravljanje. Potom je prikazao rezultate analize stanja u Hrvatskoj po glavnim oblicima utjecaja s razine EU-a (regionalna politika, obavljanje lokalnih javnih službi, financiranje lokalne samouprave, načini lokalnog upravljanja, itd.) i uključivanja lokalne samouprave u višerazinsko upravljanje u Uniji (članstvo u asocijacijama, uključivanje u mreže i prekogranična suradnja lokalnih jedinica).

Drugi panel moderirao je prof. dr. sc. Davor Derenčinović, a izlaganja su se koncentrirala na područja javnih financija i sudovanja europskih institucija. Prof. dr. sc. Nataša Žunić Kovačević govorila je o poreznim predmetima pred Europskim sudom, prof. dr. sc. Hrvoje Arbutina o poreznoj transparentnosti i zaštiti informacija u području poreza, a dr. sc. Kristian Turkalj, doc. dr. sc. Dunja Duić, izv. prof. dr. sc. Tunjica Petrašević i mr. sc. Igor Materljan o različitim aspektima sudovanja europskih institucija. Treći i završni panel prvog dana konferencije moderirao je prof. dr. sc. Ivan Koprić. Teme trećeg panela ticale su se područja kaznenog i kaznenog procesnog prava, siromaškog prava te povijesno pravnih aspekata pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji. Prof. dr. sc. Davor Derenčinović izlagao je o hrvatskim iskustvima u primjeni europskog uhidbenog naloga, izv. prof. dr. sc. Damir Primorac, Maja Buhovac i Marko Pilić o europskom istražnom nalogu kao novom instrumentu pravosudne suradnje država članica u kaznenim predmetima te doc. dr. sc. Ante Novokmet o uređenju kaznenog postupka u svjetlu konvencijskog, ustavnog i europskog kaznenog prava. Prof. dr. sc. Nenad Hlača izlagao je o ljudskim pravima u siromaštvu, a prof. dr. sc. Budislav Vukas i Tomislav Dagen o počecima hrvatskog putovanja prema Europskoj uniji.

Drugi dan konferencije započeo je panelom posvećenom temama iz obiteljskog prava, a moderirala ga je prof. dr. sc. Nada Bodiroga-Vukobrat. Prof. dr. sc. Dubravka Hrabar izlagala je o posrednom utjecaju Vijeća Europe na Europsku uniju u svjetlu Istanbulske konvencije i hrvatske stvarnosti, izv. prof. dr. sc. Irena Majstorović o utjecaju mehanizma pojačane suradnje Europske unije na hrvatsko obiteljsko pravo, izv. prof. dr. sc. Ivana Kunda o uobičajenom boravištu djeteta u praksi hrvatskih sudova, a doc. dr. sc. Sandra Winkler o utjecaju europskih trendova na nacionalnu regulaciju imovinskih odnosa u obitelji. Uz obiteljsko-pravne teme, u prvom panelu dr. sc. Danijela Vrbljanac obradila je temu prava mjerodavnog za povrede prava osobnosti, a izv. prof. dr. sc. Mirela Župan o hrvatskoj primjeni europske pravosudne suradnje u građanskim stvarima. Drugi panel moderirao je prof. dr. sc. Nenad Hlača, a izlaganja su se koncentrirala na područje trgovačkog i građanskog prava. Prof. dr. sc. Nada Bodiroga Vukobrat, doc. dr. sc. Ana Pošćić i dr. sc. Adrijana Martinović izlagale su o izazovima liberalizacije tržišta usluga, izv. prof. dr. sc. Vlatka Butorac Malnar o provedbi prava tržišnog natjecanja, izv. prof. dr. sc. Emilia Mišćenić i Iva Mamilović o učinkovitosti provedbe Direktive Europske unije o nepoštenoj poslovnoj praksi u hrvatskom pravnom sustavu, izv. prof. dr. sc. Sandra Laleta o restrukturiranju trgovačkih društava u svjetlu primjene europskih direktiva, doc. dr. sc. Dejan Bodul, dr. sc. Jelena Čuveljak i doc.

dr. sc. Jakob Nakić o recepciji europskih propisa u području stečajnog zakonodavstva te doc. dr. sc. Davorin Pichler o ugovoru o lobiranju u pravnoj teoriji i praksi. Posljednji panel, kojim je završena konferencija, moderirala je prof. dr. sc. Vesna Crnić-Grotić. Prof. dr. sc. Maja Bukovac Puvača, izv. prof. dr. sc. Gabrijela Mihelčić i doc. dr. sc. Maša Marochini Zrinski izlagale su o uzročnoj vezi kao pretpostavci odgovornosti za štetu u europskom pravu i sudskoj praksi, doc. dr. sc. Iva Tuhtan Grgić o izazovima usklađivanja materije gospodarskog korištenja pomorskim dobrom s europskim pravom, doc. dr. sc. Paula Poretti o postulatima europskog prava u građanskom parničnom postupku te doc. dr. sc. Ivan Tot o dekodifikaciji obveznog prava i pravnoj stečevini Unije.

Konferenciju su zatvorili prof. dr. sc. Vesna Crnić-Grotić, prof. dr. sc. Davor Derenčinović i prof. dr. sc. Ivan Koprić sumirajući glavne nalaze analize usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s europskim pravom. Radovi koji su izloženi na konferenciji bit će objavljeni u *Godišnjaku Akademije 2019.*, a sažeci radova objavljeni su na web stranici Akademije.

*Iva Lopžić**

* Dr. sc. Iva Lopžić, poslijedoktorandica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: iva.lopzic@pravo.hr

Konferencija *Addressing Diplomatic, Economic and Migration Challenges in Southeastern Europe*

UDK 341.7(497)(047)

Međunarodna znanstvena konferencija pod nazivom *Addressing Diplomatic, Economic and Migration Challenges in Southeastern Europe* održana je od 23. do 27. travnja 2018. u Firenci, Italija, u organizaciji Sveučilišta James Madison iz SAD-a i uz suradnju Sveučilišta u Firenci, Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Prištini. Svrha konferencije bila je povezivanje tih institucija, omogućavanje studentima da izlože rezultate svojih istraživanja te rasprava o izazovima i mogućnostima globalne suradnje u okviru projekta *Engaging Southeastern Europe. American, European and Broader Global Partnership* koji podržava Europska komisija.

Sudionici konferencije raspravljali su o radovima o sigurnosnim prijetnjama, vanjskim utjecajima, obrascima i posljedicama migracija te administrativnim, gospodarskim i socijalnim reformama u zemljama jugoistočne Europe. Svoje radove izložilo je ukupno 26 studenata navedenih institucija. Među njima su bili i studenti Sveučilišnog pravnog studija i Specijalističkog diplomskog stručnog studija javne uprave Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu – Luka Abrlić, Petra Baničević, Dora Lapaine i Benjamin Sadrić. Uz studente, na konferenciji su sudjelovali i nastavnici, među kojima i doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak i dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu, kao članovi znanstvenog organizacijskog odbora konferencije, mentori radova te diskutanti.

Govore dobrodošlice u ime organizatora održali su Caterina Paolucci, voditeljica studijskog programa James Madison University u Firenci i John

Scherpereel, izvršni direktor istog studijskog programa. Naredna dva dana u okviru četiriju sesija studenti su izlagali svoje radove: (1) *Emerging Security Threats in the Western Balkans*, (2) *Infra-Balkan Relations and External Influences on SEE Countries*, (3) *Migration – Patterns, Effects and Responses in the Western Balkans*, (4) *Administrative, Economic and Social Reforms in SEE*. Studenti, koji su prethodno morali pripremiti radove i provesti istraživanje uz mentorstvo nastavnika, ukratko su izložili rezultate svojih istraživanja na odabrane teme koje su uklopljene u pojedine sesije. Svaki studentski rad i izlaganje komentirali su nastavnici u svojstvu diskutanata nakon čega je uslijedila rasprava. Studenti su na taj način dobili osvrt na svoje radove te mogućnost da ih dopune ili poboljšaju komentarima nastavnika, znanstvenika i studenata iz publike. Radovi su objavljeni u *online* knjižnici Sveučilišta James Madison (<http://commons.lib.jmu.edu/ese/>).

Četvrti dan konferencije započeo je s održavanjem pete sesije konferencije na kojoj je uvodno izlaganje na temu *European Integration and Nationalism in Eastern Europe* održala Loretta Dell'Aguzzo sa Sveučilišta u Firenci. Nakon izlaganja uslijedila su pitanja publike i diskusija na tu i srodne teme. U okviru popodneve, šeste sesije prikazan je hrvatski film *S one strane* autora Zrinka Ogreste. Film je odabran jer se bavi temom poslijeratne realnosti, proživljenim iskustvima i traumama te međuetničkim tenzijama koje traju i ostavljaju posljedice i nakon završetka rata. Nakon prikazivanja filma, uslijedila je rasprava i priprema sedme sesije konferencije. Studenti su podijeljeni u nekoliko radnih grupa u okviru kojih su pripremili teme i pitanja za tu sesiju.

Zadnjeg, petog dana konferencije isti je film prikazan široj publici koju su uglavnom činili učenici srednjih škola iz Firence i njihovi nastavnici. Nakon filma formirane su još jednom radne grupe učenika srednjih škola koje su vodili studenti/mentori. Nakon paralelnog rada u grupama učenici su prezentirali svoje viđenje i zaključke na odabrane teme čime je, uz najavu budućih sličnih skupova, konferencija završila.

*Tijana Vukojičić Tomić**

* Dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić, predavačica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: vukojicic.tijana@gmail.com.

Konferencija *Analiza uređenja policijskih službenika, socijalnog dijaloga i organizacijske strukture*

UDK

UDK: 351.74(047)

Dana 19. listopada 2018. u Zagrebu je održana konferencija *Analiza uređenja policijskih službenika, socijalnog dijaloga i organizacijske strukture* koju su zajednički organizirali Sindikat policije Hrvatske i Institut za javnu upravu. Ta konferencija, koja se bavila pitanjem regulacije pravnog statusa policijskih službenika u Hrvatskoj i njezine primjene u praksi, okupila je sedamdesetak sudionika, većinom policijskih službenika, ali i predstavnike akademske zajednice te predstavnike organizacija civilnog društva. Konferenciju su otvorili Dubravko Jagić, predsjednik Sindikata policije Hrvatske, i Edin Sarajlić, voditelj projekta, i prof. dr. sc. Ivan Koprčić, predsjednik Instituta za javnu upravu.

Na Konferenciji je održano pet izlaganja izlagača prof. dr. sc. Ivana Koprčića s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, izv. prof. dr. sc. Frane Staničića s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, doc. dr. sc. Tea Giljevića s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, doc. dr. sc. Romee Manojlović Toman s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Dalibora Franulovića iz Ministarstva unutarnjih poslova, nakon čega je uslijedila kratka rasprava i komentari sudionika.

U svome izlaganju profesor Staničić govorio je o problemima u radu policije s gledišta policijskog prava i njegove primjene. Istaknuo je da bez efikasne policije, koja je preventivni, ali i represivni alat države, nema ni efikasne države. Zbog iznimno velikih policijskih ovlasti te iznimno široke mogućnosti diskrecijskog odlučivanja u praksi potrebno je osigurati kontrolu i unutar samog policijskog sustava, ali i poslije upravnosudsku kontrolu svake, pa čak i najsitnije djelatnosti policije, čime se promiču najviši

standardi u policijskom radu, poštovanje vladavine prava i ljudskih prava u policijskom postupanju te povjerenje javnosti u rad policije.

Docent Giljević i docentica Manojlović Toman izlagali su o pravnom uređenju statusa državnih službenika u Hrvatskoj i u odabranim zemljama EU-a. Docent Giljević kao glavne nedostatke Zakona o državnim službenicima naveo je da su najbitniji elementi službeničkog sustava (klasifikacijski sustav, sustav napredovanja i platni sustav) izostavljeni ili su tek djelomično regulirani te da Zakon za svoje praznine koristi »spasonosno rješenje«, uredbu Vlade. Docentica Manojlović Toman govorila je o komparativnim iskustvima pravnog uređenja državne službe te o novim pristupima zapošljavanju i odabiru javnih službenika.

Profesor Koprić predočio je rezultate istraživanja koje je proveo o pravnoj analizi uređenja policijskih službenika u Republici Hrvatskoj. Pravni položaj policijskih službenika značajno odstupa od pravnog položaja ostalih državnih i javnih službenika u okvirima koji su određeni specifičnim, proširenim obvezama i pojačanom odgovornošću policijskih službenika te u skladu s ustavnom i zakonskom ulogom policije. Zbog svega toga istaknuo je da nastojanja da se policijska služba svede na obični rad za državu kao poslodavca sa zaključivanjem ugovora o radu umjesto važećeg sustava postavljanja nije primjereno s obzirom na međunarodne pravne standarde i prirodu policijskog posla.

Završno izlaganje održao je Dalibor Franulović o civilnom nadzoru nad radom policije. Istaknuo je da je kontrola nad radom policije od iznimne važnosti za građane, ali i za policiju, jer jedino učinkovita i kvalitetna kontrola može osigurati i efikasan i kvalitetan rad policije. Povjerenstvo za rad po pritužbama uvedeno je u hrvatski pravni sustav 2011. godine te je njegova osnovna svrha provođenje civilnog nadzora građanski nadzor nad policijom prema Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima. Nažalost, danas u RH ne funkcionira na odgovarajući način građanski nadzor nad radom policije jer se važeći zakonski okvir pokazao u praksi kao neprovediv te ga je stoga potrebno novelirati kako bi se osigurao adekvatan civilni nadzor nad radom policije.

*Teo Giljević**

* Doc. dr. sc. Teo Giljević, docent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: teo.giljevic@pravo.hr.

Predavanje Margaret B. Kwoka *Government Transparency in the United States: Freedom of Information Act and the News Media*

UDK 35.071.3(042)
342.736(042)

U organizaciji Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i povjerenika za informiranje 10. svibnja 2018. u Vijećnici Fakulteta održano je predavanje izvanredne profesorice Margaret B. Kwoka sa Strum College of Law Sveučilišta u Denveru, SAD, na temu prava na pristup informacijama.

Profesorica Kwoka eminentna je stručnjakinja u području prava na pristup informacijama i transparentnosti vlasti i uprave. U svom istraživačkom i nastavnom radu profesorica Kwoka, koja je prethodno radila i na John Marshall Law School u Chicagu i George Washington University School of Law, bavi se osobito problemima transparentnosti uprave, kontrolom nad regulacijskim i izvršnim agencijama te procesnim pravom. Osim toga, svjedočila je pred američkim Kongresom o transparentnosti vlasti, članica je i Savjetodavnog odbora za Zakon o slobodi informiranja pri Nacionalnom arhivu te je sudjelovala kao pravna zastupnica u pojedinim važnim sudskim postupcima o pravu na pristup informacijama.

Profesorica Kwoka u svom se predavanju bavila temom primjene Zakona o slobodi informiranja (*Freedom of Information Act*) i uloge medija u korištenju tim zakonom za pristup informacijama koje su u posjedu 119 agencija na saveznoj razini. Predavanje koincidira s 50-godišnjicom poslji, tog pionirskog propisa (Zakon je donesen 1966., a stupio na snagu 1967.), koji je kasnije, a osobito na prijelazu tisućljeća, poslužio kao model mnogim drugim državama koje su pravo na pristup informacijama priznale svojim građanima i pravnim osobama. Naime, Zakon o slobodi informiranja jedan je od ključnih instrumenata za informiranje javnosti od strane medija i služi kao moćan alat za kontrolu vlasti i uprave.

Nakon predstavljanja ključnih elemenata Zakona o slobodi informiranja i njegova utemeljenja u američkom Ustavu, kao i kraćeg pregleda njegova razvoja, s obzirom na to da je u posljednjih pola stoljeća nekoliko puta znatno izmijenjen i moderniziran, profesorica Kwoka predstavila je neke od rezultata svojih istraživanja o primjeni tog Zakona u praksi.

Prvo, iako je sam Zakon originalno bio namijenjen upravo medijima, kao sredstvu javnog informiranja, s vremenom, a pod utjecajem demokratizacije, jačanja svijesti o pravima građana te razvoja informacijsko-komunikacijske tehnologije, korisnička se struktura izmijenila. Iako se u apsolutnom iznosu broj zahtjeva za pristup informacijama koje podnose novinari i mediji povećava, u relativnom smislu mediji čine sve manji udio podnositelja – od 21% prije četvrt stoljeća pa do 1-5% posljednjih godina. Slični su trendovi uočljivi u Hrvatskoj gdje npr. s obzirom na žalbe koje se podnose drugostupanjskom tijelu, povjereniku za informiranje, između 70 i 78% žalitelja čine građani, a udio novinara sve je manji (od oko 20% prije pet godina do 5-7% u 2017.).

Drugo, sve veći udio podnositelja zahtjeva predstavljaju poduzeća koja prikupljaju podatke o tržištu ili drugim elementima koji mogu utjecati na njihov tržišni položaj (npr. statističke podatke o bolestima, pružateljima određenih usluga). Tako prema istraživanju iz 2013. među podnositeljima osobito nekih od agencija američke vlade, kao što su npr. *Food and Drug Administration* (Uprava za hranu i lijekove), *Environmental Protection Agency* (Agencija za zaštitu okoliša), *Defense Logistic Agency* (Agencija za obrambenu logistiku) ili *Securities and Exchange Commission* (Komisija za reguliranje i trgovinu vrijednosnim papirima), udio tvrtki koje prikupljaju (obično veće količine) informacija čini između 65 i 98%. Zanimljivi su predstavljeni primjeri „preprodaje“ informacija prikupljenih putem zahtjeva za pristup informacija od različitih ponuditelja koji im za određenu naknadu osiguravaju pristup na svojim web stranicama. Desetak „preprodavatelja“ izgradilo je prilično uspješne poslovne modele upravo na pristupu informacijama. Valja istaknuti da otvoreni podaci koji zahtijevaju objavljivanje informacije u strojno-čitljivim formatima također potiču taj trend, jer se otvaranje podataka smatra jednim od važnih pokretača digitalnog gospodarstva s obzirom da se očekuje da privatne tvrtke prikupljajući, prerađujući i dodajući dodanu vrijednost informacijama javnog sektora izgrađuju uspješne poslovne modele.

Treće, udio zahtjeva za pristup informacijama raste, iako istovremeno raste i broj i količina informacija objavljenih na internetskim stranicama agencija. Tako je od 2009. kada je zaprimljeno više od 557 tisuća zahtjeva, stalni porast doveo do toga da je 2016. podneseno preko 788 tisuća zahtjeva. Međutim, posebno u pojedinim agencijama kao što su one koje

se bave statusnim pitanjima, javnim davanjima, granicama, ratnim veteranima, zdravstvom i socijalnim uslugama (npr. *Citizenship and Immigration Services, Immigration and Customs Enforcement, Customs and Border Protection*), velik dio zahtjeva (70-98%) odnosi se na tzv. *first person requests*, tj. zahtjeve za pristup vlastitim informacijama, koji se prema američkom zakonu također smatraju zahtjevima za pristup informacijama. Suprotno tome, u Hrvatskoj su takvi zahtjevi uređeni ili propisima kojima se štite osobni podaci, procesnim zakonima (o upravnom postupku) ili posebnim propisima, kao što su oni o zaštiti prava pacijenata.

Četvrto, od zaprimljenih zahtjeva na pristup informacijama četvrtina, odnosno 23% biva ih usvojena, trećina, odnosno 37% djelomično usvojena, a tek ih je 5,7% u cijelosti odbijeno. Ostali razlozi nedobivanja traženih informacija odnose se na nepostojanje informacije, nerazumljive zahtjeve itd. Slična je, pa čak i bolja, distribucija i u Hrvatskoj – prema izvješćima tijela javne vlasti koja se podnose povjereniku za informiranje, od oko 20.000 zahtjeva koji se podnesu godišnje, oko 90% biva ih usvojeno u cijelosti ili djelomično.

Na kraju, profesorica Kwoka istaknula je neke od poteškoća s kojima se suočavaju mediji u pristupu informacijama, a one se osobito odnose na dugotrajnost postupaka (preko 20% zahtjeva rješava se dulje od 100 dana), financijske izazove vezane uz skupu sudsku zaštitu, kao i oslanjanje na tradicionalne medijske izvore. Mediji se stoga primarno koriste drugim načinima dolaska do informacija, a zahtjevi za pristup informacijama primarno se koriste u istraživačkom novinarstvu ili suvremenijem podatkovnom novinarstvu (*data journalism*).

Za domaći auditorij, osobito stručnjake koji se bave ovim područjem, predavanje je bilo vrlo vrijedno i pokazalo je ključne trendove i probleme u regulaciji prava na pristup informacijama i primjeni pravnog okvira, kao i činjenicu da se bez obzira na posebnosti zakona kojima se regulira ovo temeljno pravo građana oni posvuda suočavaju s potrebom usklađivanja s ubrzanim načinom života, kao i potrebom za visokom razinom transparentnosti i istovremeno zaštitom osobnih podataka i privatnosti pojedinaca u digitalno doba.

Anamarija Musa*

* Doc. dr. sc. Anamarija Musa, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.



HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA

ISSN 1848-0357



9 771848 035004