

## Sadržaj

### AKTUALNE TEME I OSVRTI

---

- Hrvatska javna uprava u 2019. godini (*Ivan Koprić, Jasmina Džinić, Mihovil Škarica, Romea Manojlović Toman, Iva Lopižić*) 3

### INTERVJU

---

- Andreja Metelko-Zgombić: Predsjedanje Hrvatske Vijećem Europske unije (*Paola Horvat Sovilj*) 17

### STRUČNI RADOVI

---

- Ograničenje slobode kretanja i obveza usmene rasprave u sudskim predmetima maloljetnika državljana treće zemlje (*Ana Đanić Čeko*) 25
- E-propusnice u doba epidemije: snažno ograničenje, mnogobrojne slabosti (*Željka Burić*) 39

### UPRAVNA I SUDSKA PRAKSA

---

- Europski sud za ljudska prava (*Paola Horvat Sovilj*) 49
- Upravni sud u Splitu (*Damir Juras*) 61

### VIJESTI

---

- Konferencija *Politics of Bureaucracy: Roles of Top Public Officials in Turbulent Times* (*Anamarija Musa*) 67

Nagrada NISPAcee Mzia Mikeladze Petri Đurman (Uredništvo)	71
Konferencija <i>Procjena napretka ESF potpore javnoj upravi</i> (Marina Rakić Šimunić)	73
Dani otvorenih podataka u Hrvatskoj (Petra Đurman)	77
Radionica <i>Open Access and Open Science</i> (Petra Đurman)	79
Seminar <i>Otvoreni podaci u Republici Hrvatskoj</i> (Petra Đurman)	81
Tribina <i>Novi Zakon o sustavu državne uprave</i> (Nina Deranja, Nikša Vojvoda)	85

## PRIKAZI KNJIGA

---

Ivan Koprić, Goranka Lalić Novak, Tijana Vukojičić Tomić (Eds.) <i>Migrations, Diversity, Integration, and Public Governance in Europe and Beyond</i> (Paola Horvat Sovilj)	89
Gordana Marčetić, Tijana Vukojičić Tomić, Iva Lopižić (ur.) <i>Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka</i> (Paola Horvat Sovilj)	93
Ivan Koprić, Hellmut Wollmann, Gérard Marcou (Eds.) <i>Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results</i> (Paola Horvat Sovilj)	95
Ivan Koprić (ur.) <i>Europeizacija hrvatske lokalne samouprave</i> (Paola Horvat Sovilj)	100
Ivan Koprić, Anamarija Musa, Teo Giljević (ur.) <i>Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora</i> (Paola Horvat Sovilj)	104
Ivan Koprić, Jasmina Džinić, Romea Manojlović (ur.) <i>Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi</i> (Paola Horvat Sovilj)	107
Anamarija Musa: <i>Agencijski model javne uprave</i> (Paola Horvat Sovilj)	109

## IN MEMORIAM

---

Mr. sc. Ema Derossi-Bjelajac (Ivan Koprić)	113
Juraj Hrženjak (Ivan Koprić)	115
Dr. sc. Josip Kolanović (Ivan Koprić)	119

# Hrvatska javna uprava u 2019. godini

UDK 35(497.5)“2019“

## 1. Reforma javne uprave – općenito

Reforma javne uprave u Hrvatskoj srednjoročno je zacrtana dvama strateškim dokumentima – Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. i Akcijskim planom za provedbu Strategije razvoja javne uprave (2017. – 2020.). S njima važan dio reformskog okvira čini i godišnji Nacionalni program reformi za 2019. vezan uz europski semestar. Kako je upozoreno u prethodnim izvješćima, od provedbe Strategije i Akcijskog plana *de facto* se odustalo, a neke promjene koje se provode u sustavu javne uprave čak su i suprotne onima koje su strateški planirane u tim dokumentima. Zato se može zaključiti da reforma javne uprave izostaje, a jedina je koherentna politika politika jačanja položaja županija. Tijekom 2019. godine provedene su određene normativne i organizacijske promjene u sustavu državne uprave, službeničkom sustavu te sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Pritom se ključna pitanja i nedostaci hrvatskog sustava javne uprave nisu ni počeli rješavati ili je postignut vrlo malen napredak. Među njima su ekstremna fragmentacija sustava, velike regionalne i lokalne razlike u dostupnosti javnih usluga, zanemarena orijentacija na građane i zajednicu, neresponzivnost i slab utjecaj građana na oblikovanje javnih politika na državnoj i lokalnoj razini te na kvalitetu javnih usluga, niska razina kvalitete javnih usluga u mnogim sektorima i u znatnom dijelu jedinica lokalne samouprave, nepostojanje jedinstvenog i pravednog sustava plaća u javnoj upravi, nepostojanje kriterija za ocjenu uspješnosti javnih poduzeća, duboka politizacija i stalno političko narušavanje merit-sustava i profesionalnosti u javnoj upravi, nepostojanje sustava obrazovanja za javnu upravu, birokratizacija i nepotrební formalizam, razni nameti za građane, organizacije civilnoga društva i poduzetnike te drugi.

## 2. Državna uprava

U srpnju 2019. stupio je na snagu novi Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19), što je praćeno donošenjem Uredbe o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN 70/19) i uredaba kojima se usklađuje ustrojstvo tijela državne uprave s odredbama novog zakona. Najvažnije novine odnose se na novu tipologiju poslova državne uprave, smanjenje broja dužnosničkih položaja u ministarstvima te reorganizaciju s naglaskom na ukidanje prvostupajskih tijela državne uprave i predviđanje prenošenja njihovih poslova u djelokrug županija.

Uvođenjem kategorije poslova državne politike proširuje se obuhvat poslova državne uprave na poslove preuzete pristupanjem EU-u te se pridaje veća važnost dijelu poslova koji su prije bili obuhvaćeni rezidualnom kategorijom »drugi upravni i stručni poslovi«. Zakonom je predviđeno da poslove provedbe državne politike obavljaju isključivo tijela državne uprave, dok se za ostale poslove postavlja okvir za moguće povjeravanje njihova obavljanja jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima. Normativna ovlaštenja (provedbeni propisi i privremene interventne mjere) uređena su u posebnom dijelu zakona s obzirom na to da nije riječ o poslovima državne uprave, već općenitivnim ovlaštenjima koja se stječu isključivo na temelju zakona. Predviđanjem mogućnosti obavljanja poslova državne uprave (posebno inspekcijskog nadzora) i provedbe normativnih ovlaštenja od pravnih osoba s javnim ovlastima, odredbe organskog zakona kojim se uređuju ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihova obavljanja usklađene su s posebnim zakonima kojima je to već bilo propisano.

Predviđeno je da, ako zakonom nije drukčije propisano, radom upravnih organizacija u sastavu ministarstva upravljaju rukovodeći državni službenici (ravatelji i glavni inspektori), a ne državni dužnosnici kako je to bilo prije. Međutim, s obzirom na to da rukovodeće državne službenike i dalje imenuje Vlada, tim normativnim rješenjem nije ostvaren znatniji pomak prema depolitizaciji državne uprave. Sličan pokušaj profesionalizacije već je bio proveden tijekom pristupanja EU-u, ali učinaka nije bilo zbog načina njegove provedbe koja ni ovaj put ne jamči napredak u profesionalizaciji državne uprave.

Prema novom zakonu, tijela su državne uprave ministarstva i državne upravne organizacije. Pritom se uredi državne uprave kao prvostupajnska tijela državne uprave trajno ukidaju, dok se (središnji) državni uredi pretvaraju u državne upravne organizacije. Ukidanje ureda državne uprave

nije bilo prevedeno ni u jednome strateškom dokumentu Hrvatskog sabora, Vlade ili Ministarstva uprave. Štoviše, u strateškim dokumentima koji su i dalje na snazi planiralo se jačanje ureda integracijom područnih jedinica središnjih tijela državne uprave u urede državne uprave, čime bi se smanjila fragmentacija i reducirao ekstremno velik broj područnih jedinica.<sup>1</sup> Umjesto toga uredi su ukinuti, broj područnih jedinica narastao je s 1.279 u 2015. na 1.464 u 2018. (za 14,5 %), a poslovi koje su obavljali uredi državne uprave povjereni su županijama. Zakon u prijelaznim i završnim odredbama propisuje da će uredi nastaviti rad do donošenja posebnih zakona kojima će se poslovi prenijeti na županije. Rokovi za donošenje navedenih zakona nisu propisani, no Vlada je zaključkom od 18. srpnja 2019. propisala obvezu tijela državne uprave da do 10. rujna 2019. dostave u proceduru sve zakone koje je potrebno promijeniti kako bi se poslovi ureda državne uprave mogli prenijeti na županije. U skladu sa zaključkom, županijama se prenose svi poslovi ureda osim poslova inspekcijskog i upravnog nadzora te nadzora zakonitosti općih akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji će se prenijeti na središnja tijela državne uprave. Vlada je na svojoj sjednici 12. rujna 2019. u zakonsku proceduru uputila izmjene 61 zakona.<sup>2</sup> Zakoni su ušli u saborsku proceduru istoga dana te su doneseni po hitnom postupku već početkom listopada 2019. s datumom stupanja na snagu 1. siječnja 2020.<sup>3</sup> Zakon normira i pravni položaj predstojnika, službenika i namještenika ureda određujući da nastavljaju obavljati poslove na kojima su zatečeni te imaju pravo na plaću prema dosadašnjim rješenjima o radu do donošenja rješenja o rasporedu na odgovarajuća radna mjesta u upravnim tijelima županija. Pritom oni službenici koji bi do 31. prosinca 2025. ostvarili uvjete za starosnu mirovinu, a koji se do 1. listopada 2019. izjasne o sporazumnom prestanku državne službe, ostvaruju pravo na otpremninu. Cilj je ukidanja ureda po predlagачu zakona racionalizacija sustava državne uprave smanjenjem broja tijela državne uprave za njih 20 i smanjenjem broja državnih službenika te decentralizacija.<sup>4</sup> No, ukidanjem ureda samo

<sup>1</sup> Hrvatski sabor, Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, str. 45, 54–55; Vlada Republike Hrvatske, Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine, str. 8–10; Ministarstvo uprave, Strateški plan Ministarstva uprave za razdoblje 2019. – 2021. godine, str. 4–5.

<sup>2</sup> Vlada Republike Hrvatske, 178. sjednica Vlade, 12. rujna 2019., <https://vlada.gov.hr/>.

<sup>3</sup> Hrvatski sabor, Pregled dnevnih redova, <https://www.sabor.hr/> (6. prosinca 2019.).

<sup>4</sup> Vlada Republike Hrvatske, Konačni prijedlog zakona o sustavu državne uprave, 2019, str. 20. <https://www.sabor.hr.>

će se u manjoj mjeri racionalizirati sustav državne uprave jer novim zakonom nije riješen pravi problem fragmentiranog sustava dekoncentrirane državne uprave uvjetovan kontinuiranim porastom broja područnih jedinica središnjih tijela državne uprave<sup>5</sup> u kojima prema podacima iz 2016. rade 28.334 zaposlenika<sup>6</sup> u usporedbi s 2.500 službenika ureda državne uprave. S obzirom na to da su se poslovi ureda prenijeli u preneseni djelokrug županija a da povjeravanje poslova nije popraćeno fiskalnom decentralizacijom, takva organizacijska promjena ne može se smatrati ni pravom decentralizacijskom mjerom. Uz to, prepuštanje mnoštva odluka u pojedinačnim upravnim stvarima u osjetljivim područjima koja su zahvaćena županijama znači otvaranje mogućnosti da o njima odlučuju županijski politički dužnosnici, odnosno politizaciju upravnog odlučivanja s potencijalno velikim štetnim posljedicama na povjerenje građana u profesionalnost, nepristranost, jednakost i nediskriminaciju u radu državne uprave. U ukidanje ureda državne uprave krenulo se ne samo usprkos potpuno suprotnomu strateškom opredjeljenju aktualne strategije koju je donio Hrvatski sabor nego i bez ikakve objektivne evaluacije dosadašnjeg stanja. Znanstvena *ex-ante* evaluacija takve promjene<sup>7</sup>, koju je nametnula Vlada na temelju odgovora 149 visokih upravnih službenika te župana, pokazala je da relevantni akteri predviđaju da se Vladini formalno navedeni ciljevi neće ostvariti, ali će se zato ostvariti neki učinci koji se formalno ne spominju. Također, navode da je promjena koja je zahvatila nemalen broj službenika zapravo potez usmjeren na opravdanje zadržavanja županija u sustavu lokalne samouprave te na jačanje položaja župana kao izvršnoga dužnosnika koji će, premda je tek lokalno izabran izvršni čelnik, preuzeti usmjeravanje i utjecaj nad obavljanjem poslova državne uprave koje su dosad usmjeravali profesionalni visoki državni službenici. Pritom, u provedbi te promjene Institutu se javio određen broj službenika ureda državne uprave navodeći da su bili izvrgnuti pritisku da napuste ured i potraže posao negdje drugdje ili da prihvate umirovljenje, što upućuje na prethodni politički pritisak i na vjerojatni kasniji politički utjecaj na zapošljavanje novih službenika u županijama. Valja podsjetiti da je istraživanje

<sup>5</sup> Od 2015. do 2018. broj područnih jedinica povećan je s 1.279 na 1.464, dakle za 14,5 %, Ministarstvo uprave, Strateški plan Ministarstva uprave 2019. – 2021., str. 4.

<sup>6</sup> Lopižić, I. (2018). Dekoncentrirane državne službe i lokalna samouprava: faktor kapaciteta. U: Musa, A. (ur.) *Izazovi upravljanja: decentralizacija i dekoncentracija obavljanja javnih poslova*. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung i Institut za javnu upravu, str. 33.

<sup>7</sup> Lopižić, I., Manojlović Toman, R. (2019). Prethodna evaluacija ukidanja ureda državne uprave u županijama. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 69(5–6) 835–870.

o kretanju broja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave od 1995. do 2013. pokazalo kako su neke lokalne jedinice prijenos poslova sa središnje vlasti iskoristile za dodatna i netransparentna zapošljavanja<sup>8</sup>, što bojazan da će se to i sada dogoditi čini realnom.

Prema novom zakonu, državne upravne organizacije u pravilu se osnivaju kao središnji državni uredi, državne uprave i državni zavodi. Zakon predviđa mogućnost da se državne upravne organizacije posebnim zakonom osnivaju kao državni inspektorati, državna ravnateljstva ili neke druge državne upravne organizacije. Takvim rješenjem nije samo propuštena prigoda da se postave temelji za racionalizaciju sustava utvrđivanjem jasnih razlika između pojedinih tijela državne uprave, nego je uveden još veći stupanj nekoherentnosti i netransparentnosti. Naime, u praksi se pod nazivom državnih upravnih organizacija sada nalazi niz različitih tijela koja se po svojim funkcijama i načinu djelovanja kreću od organizacija koje se ne razlikuju bitno od ministarstava do onih koje bi se mogle izdvojiti iz sustava državne uprave i preoblikovati u javne ustanove ili agencije. Nadalje, na snagu je već stupio Zakon o Državnom inspektoratu koji tu organizaciju određuje kao posebnu državnu upravnu organizaciju. S druge strane, novi Zakon o sustavu državne uprave uvodi promjene i u vrste upravnih organizacija u sastavu ministarstva navodeći da su upravne organizacije u sastavu ministarstva uprave, zavodi i inspektorati. S obzirom na to da postoji Državni inspektorat kao posebno tijelo državne uprave za provođenje inspeksijskog nadzora, vidi se intencija zakonodavca da određene inspekcije ostanu pridružene resornim ministarstvima. Na taj se način otišlo korak unatrag, prema rješenju koje je postojalo do ukidanja Državnog inspektorata 2014. godine.

Osim toga, i u 2019. izostalo je jedinstveno i cjelovito uređenje sustava javnih agencija usprkos jasnom i nikad opovrgnutomu strateškom opredjeljenju Strategije razvoja javne uprave do 2020. Umjesto toga Vlada je predložila, a Hrvatski sabor prihvatio, određene izmjene Zakona o ustanovama s obrazloženjem da se time izvršava obveza predviđena Strategijom, što pokazuje potpuno nepoznavanje prirode i problema agencijskog modela javne uprave te sa stručnog i stajališta interesa javnosti nije prihvatljivo.

Donošenjem novog zakona nije iskorištena prigoda za orijentaciju prema integriranomu javnom upravljanju usmjerenom na javne poslove i usluge

---

<sup>8</sup> V. u Marčetić, G. & Lopižić, I. (2017). Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnog kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatska i komparativna javna uprava, 17(3), str. 429.

za građane, poduzetnike i druge korisnike po načelu jedinstvenoga upravnog mjesta (*one stop shop*), nego je zadržan model javnog upravljanja usredotočen na vlastitu organizaciju uprave, čime se zadržava postojeći model koji je napušten u nizu zemalja EU-a.<sup>9</sup> Poglavlje o odnosima tijela državne uprave i građana potpuno je izostavljeno te je dio odredaba kojima se uređuju temeljna načela odnosa građana i uprave (javnost rada, pravna zaštita protiv pojedinačnih akata, materijalna odgovornost i druga) uređen u okviru općih odredaba zakona. Međutim, izostavljene su odredbe kojima se, primjerice, tijela državne uprave obvezivalo na pružanje stručne pomoći građanima i pravnim osobama, uređivalo pravo na podnošenje predstavaka i pritužaba na rad tijela državne uprave i nepravilan odnos državnih službenika te osiguranje potrebnih tehničkih sredstava za ostvarivanje tog prava.

### 3. Službenički sustav

Tijekom 2019. donesene su izmjene Zakona o državnim službenicima (NN 70/19, 98/19, dalje u tekstu: ZDS) na temelju kojih se tim ključnim zakonom za status državnih službenika više ne uređuju klasifikacijski kao ni sustav ocjenjivanja i napredovanja u državnoj službi, što su ključni elementi toga statusa. Time je zakonska regulacija statusa državnih službenika dovedena do apsurdna. Naime, u skladu s Nacionalnim programom reformi predviđeno je donošenje zakona o plaćama državnih službenika i namještenika i provedbenih propisa: uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi i uredbe o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika.<sup>10</sup> U Prijedlogu izmjena ZDS-a navodi se da je osnovana međuresorna stručna radna skupina za izradu zakona o plaćama i provedbenih propisa<sup>11</sup>, no iako su izmjene ZDS-a objavljene u Narodnim novinama 24. srpnja 2019., zakon o plaćama još nije pripremljen, a kamoli donesen. Prijelazne i završene odredbe ZDS-a predviđaju da stare odredbe o klasi-

<sup>9</sup> Koprić, I. (2017). Jedinstveno upravno mjesto (*one-stop-shop*) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju. U: I. Koprić, A. Musa, T. Giljević (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora* (str. 561–574). Zagreb: Institut za javnu upravu.

<sup>10</sup> Nacrt konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima (2019), str. 16, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2019/O%C5%BEujak/149%20sjednica%20VRH/149%20-%202.docx>.

<sup>11</sup> *Ibidem*.



fikacijskom sustavu te sustavu ocjenjivanja ostaju na snazi do donošenja zakona o plaćama. Takvo uređenje dovodi do situacije da se u velikoj mjeri i dalje primjenjuje neizmijenjeni ZDS te se postavlja pitanje zašto se išlo u preuranjene izmjene ZDS-a koje stvaraju nepreglednost u normiranju službeničkog sustava. Još važnije, ničime nije argumentirano zašto se ne donosi jedinstveni ZDS koji bi uredio sve institute službeničkog sustava, osobito one ključne (klasifikaciju, ocjenjivanje, napredovanje i plaćanje državnih službenika).

Za konačnu ocjenu te izmjene bit će potrebno pričekati izradu zakona o plaćama, no prema onome što se može vidjeti iz Obrasca prethodne procjene Nacrta prijedloga zakona o plaćama državnih službenika i namještenika koji je Ministarstvo rada i mirovinskog sustava stavilo na javno savjetovanje krajem 2018.<sup>12</sup> očekuje se podjela radnih mjesta u platne razrede te uvođenje sustava plaćanja po radnom izvršenju, pri čemu bi se institut minulog rada ukinuo. Za uspjeh sustava plaćanja po radnom izvršenju nužno je postojanje dobro postavljena sustava ocjenjivanja radnog izvršenja službenika koji će sami službenici doživjeti kao pošten. Dosađajna istraživanja<sup>13</sup> pokazuju da postoji niz problema u sustavu ocjenjivanja (npr. da službenici ne znaju koji su im konkretni zadaci, da zadaci službenika nisu povezani s organizacijskim ciljevima, da ne postoje planovi rada službenika itd.), a probleme priznaje i samo Ministarstvo uprave koje navodi niz preporuka za unaprjeđenje sustava ocjenjivanja.<sup>14</sup> Stoga će ključno biti vidjeti kako se planira urediti novi sustav ocjenjivanja i praćenja radnog izvršenja službenika.

Pozitivna promjena uvedena je izmjenama polaganja državnoga stručnog ispita koji se odsad zove državni ispit te se polaže na dvjema razinama, ovisno o tome je li riječ o radnome mjestu za koje je potrebna srednja stručna sprema ili pak viši stupnjevi stručne spreme. Također, stručni ispit sastoji se samo od općega dijela te se polaže pismeno. Iako to jest pozitivni iskorak, riječ je o neznatnom poboljšanju. Prava reforma bila bi ukidanje državnog

<sup>12</sup> <https://esavjetovanja.gov.hr/econ/mainscreen?entityid=9725>.

<sup>13</sup> Npr. Koprić, I. (2016). Evaluacija, novi zakonski okvir i važnost upravljanja učinkovitošću u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te u državnoj i javnoj upravi Republike Hrvatske; Manojlović, R. (2016). Preduvjeti za funkcioniranje sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika. Oba su rada objavljena u: I. Koprić, J. Džinić & R. Manojlović (ur.) *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.

<sup>14</sup> Ministarstvo uprave (2016). Analize Ministarstva uprave broj 2, [https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/eHrvatska/Analize//Analize%20-%20broj%20%20\(objavljeno%2013.10.2016.\).pdf](https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/eHrvatska/Analize//Analize%20-%20broj%20%20(objavljeno%2013.10.2016.).pdf).

(stručnog) ispita te promjena načina prijama u državnu službu uvođenjem ulaznih ispita koji bi osigurali da kandidati imaju sve potrebne radnomu mjestu prikladne kompetencije.<sup>15</sup> U tom slučaju ne bi postojala potreba za naknadnim polaganjem državnog (stručnog) ispita kad je službenik već u državnoj službi, nego bi se znanje i sposobnosti službenika tijekom službe pratili redovitim ocjenjivanjem radnog izvršenja. Pozitivan je moment u tom području početak projekta »Razvoj kompetencijskog modela za zaposlene u javnoj upravi« koji provodi Ministarstvo uprave sredstvima Europskoga socijalnog fonda. Taj bi projekt trebao rezultirati sustavom kompetencija koje se očekuju od kandidata za državne službenike, ali i od već zaposlenih službenika omogućavajući bolje upravljanje njihovim radnim izvršenjem.

Novela ZDS-a dodatno proširuje mogućnosti zapošljavanja na određeno vrijeme. Prije je rad na određeno vrijeme mogao trajati duže od godinu dana ako je bila riječ o izvršavanju poslova na projektima financiranim sredstvima Europske unije, i to za vrijeme projekta. Sad može trajati duže od godinu dana i kad je riječ o »izvršavanju preuzetih međunarodnih obveza« i »izvršavanju obveza iz posebnih programa Vlade«. Takvo uređenje mogućnosti dužeg trajanja rada na određeno vrijeme iznimno je široko te omogućuje da se na golem broj poslova i radnih mjesta primijeni taj model zapošljavanja koji je nepovoljan za tako zaposlene službenike.

Uz to, ZDS mijenja status namještenika. Naime, s njima se po novom režimu ne sklapaju ugovori o radu, nego se imenuju rješenjima kao i državni službenici. U Prijedlogu zakona navodi se da nije riječ o izjednačavanju statusa službenika i namještenika jer nije moguće premještanje s radnog mjesta namještenika na službeničko radno mjesto<sup>16</sup> te da je takva izmjena bila potrebna zbog provedbe Zakona o plaćama (koji još nije donesen!). Takvo mijenjanje statusa namještenika suprotno je europskim trendovima. Umjesto toga trebalo bi još neke kategorije radnih mjesta (npr. računovodstvena ili informatička) iz službeničkih pretvoriti u namještenička jer se na njima ne obavljaju poslovi državne uprave u odnosu s građanima.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Koprić, I. (2019). Novi zakoni o državnim službenicima i o sustavu državne uprave – osnovne primjedbe. Posebni prilog uz br. 2/2019 časopisa Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration, str. 8.

<sup>16</sup> Nacrtr konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima (2019), str. 16, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2019/O%C5%BEujak/149%20sjednica%20VRH/149%20-%202.docx>.

<sup>17</sup> V. Koprić, I. (2019). Novi zakoni o državnim službenicima i o sustavu državne uprave – osnovne primjedbe. Posebni prilog uz br. 2/2019 časopisa Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration, str. 10–11.

## 4. Javne službe – ustanove

Dana 1. siječnja 2020. stupile su na snagu izmjene i dopune Zakona o ustanovama (NN 127/19) čija je temeljna intencija bila uređenje djelovanja javnih ustanova koje obavljaju povjerene poslove državne uprave u skladu s novim Zakonom o sustavu državne uprave (NN 66/19).<sup>18</sup>

Propisuje se, namijenjeno uglavnom popunjavanju već spomenute praznine u pravnoj regulaciji položaja javnih agencija, da se javna ustanova može osnovati i za obavljanje povjerenih poslova državne uprave u skladu sa Zakonom o sustavu državne uprave i posebnim zakonom, čime javna ustanova stječe svojstvo pravne osobe s javnim ovlastima. Nadalje, propisano je tko, u pravilu, imenuje predstavnike osnivača ustanove u upravno vijeće ustanove te je, u skladu s odredbama Zakona o sustavu državne uprave, propisana mogućnost ovlašćivanja upravnog vijeća javne ustanove kojoj su povjereni poslovi državne uprave na donošenje provedbenih propisa. Posebno zabrinjava što je takvim rješenjem omogućeno dokidanje neovisnosti nezavisnih regulacijskih agencija jer su sada stavljene pod nadzor ministarstava, odnosno izvršne vlasti.<sup>19</sup>

Uvjeti poslovanja ustanova čiji su osnivači druge pravne ili fizičke osobe odnosno čiji su jedini osnivači druge pravne i/ili fizičke osobe fleksibilniji su jer je uvedena mogućnost da se aktom o osnivanju utvrdi način imenovanja ravnatelja koji ne uključuje institut javnog natječaja te mogućnost da se ostvarena dobit takvih ustanova upotrijebi i na druge načine, a ne isključivo za obavljanje i razvoj vlastite djelatnosti. Time se pravni položaj ustanova neopravdano i u neskladu s pravnom prirodom ustanova kao neprofitnih pravnih osoba sasvim približilo pravnoj regulaciji položaja trgovačkih društava pa je potpuno nejasno i neopravdano da se poduzetnička djelatnost ne podvodi pod oblike predviđene Zakonom o trgovačkim društvima.<sup>20</sup> To prije jer postoje indicije da je ta zakonska mimikrija (odustajanje od načela nemarkantilnosti ustanova), koja moguće ima i druge reperkusije (npr. istodobno uživanje u privilegijima statusa ustanove i izbjegavanje nadzora ili plaćanja javnih davanja u skladu s pravilima koja vrijede za trgovačka društva), plod utjecaja određenih lobija, a ne sustav-

<sup>18</sup> Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustanovama od 7. studenoga 2019., P.Z. br. 657.

<sup>19</sup> Turudić, M. O Konačnom prijedlogu Zakona o ustanovama, <https://upravnopраво.blog/2019/11/19/o-konacnom-prijedlogu-zakona-o-ustanovama/>.

<sup>20</sup> Usp. Petrović, S. (2006). Pravni oblici pravnih osoba za obavljanje djelatnosti – pretpostavke i posljedice. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 56(posebni broj), 87–127.

nog unaprjedenja zakonske regulacije oblika pravnih osoba za obavljanje različitih djelatnosti.

## 5. Lokalna samouprava i lokalne javne službe

Tijekom 2019. godine nije bilo zahvata u samu teritorijalnu strukturu lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, uloga i ovlasti samoupravnih jedinica kao i njihov odnos s višim razinama vlasti znatnije su presloženi donošenjem dvaju novih zakonskih propisa koji uređuju važne sektore lokalnih javnih služba: vodoopskrbu i odvodnju te vatrogastvo.

Materija vodnih usluga (javna vodoopskrba i javna odvodnja) izdvojena je iz Zakona o vodama u poseban Zakon o vodnim uslugama (NN 66/19) koji je stupio na snagu u srpnju 2019. Novi se propis hvata ukoštac s ozbiljnim i dugotrajnim problemima vodnokomunalnog sektora – zastarjela i neodržavana infrastruktura koja prouzročuje velike gubitke pitke vode u sustavu (oko 50 %), slaba pokrivenost stanovništva uslugom javne odvodnje (53 %), neuravnotežena cijena vodnih usluga. Takvi su problemi u najvećoj mjeri prouzročeni usitnjenošću sustava te posljedičnim slabim financijskim i ljudskim kapacitetima velikoga broja javnih isporučitelja (190) koji nisu u stanju početi ni provesti modernizacijske reforme u sektoru, ponajprije privlačenjem investicijskih sredstava iz fondova Europske unije. Reforma vodnih usluga zasniva se na dvjema temeljnim strukturnim mjerama: teritorijalnoj konsolidaciji uslužnih područja i organizacijskoj integraciji postojećih javnih isporučitelja vodnih usluga, prema pravilu da na uslužnom području djeluje isključivo jedan javni isporučitelj vodnih usluga. Zakon zahtijeva i jednaku cijenu vodnih usluga na uslužnim područjima kao i njezino balansiranje između zahtjeva za punim povratom troškova s jedne i socijalne priuštivosti s druge strane. Vodne usluge zakonom su eksplicitno definirane kao *međukomunalne* javne djelatnosti od interesa za jedinice lokalne samouprave na uslužnom području te za Republiku Hrvatsku. Suradnja lokalnih jedinica u osnivanju i upravljanju javnim isporučiteljima postaje obveznom i integriranom, što je prvi takav slučaj u našem pravnom sustavu. Zakon minuciozno regulira suvlasničke i suupravljačke odnose jedinica lokalne samouprave u javnim isporučiteljima i propisuje kogentan mehanizam donošenja najvažnijih odluka skupštine isporučitelja dvostrukom većinom (većinom po vlasničkim udjelima i brojčanom većinom lokalnih

jedinica – suvlasnika). Takvim se mehanizmom nastoji pomiriti interese jedinica koje su manjinski suvlasnici s javnim i nadlokalnim interesom da se odluke donose brzo i efikasno. Učinke zacrtane reforme vodnoko-munalnog sektora bit će moguće ocijeniti tek nakon provedbe njegovih odredaba o ustrojavanju uslužnih područja i integraciji javnih isporučitelja. Rokovi su za donošenje uredbe o ustrojavanju uslužnih područja i integraciju isporučitelja nerealni (tri i šest mjeseci od stupanja zakona na snagu) te su već istekli.

Krajem 2019. Hrvatski sabor donio je novi Zakon o vatrogastvu (NN 125/19) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2020. Neravnomjeran razvoj vatrogasnih služba na državnom području posljedica je neujednačena financiranja vatrogasnih postrojba iz državnog proračuna (samo profesionalne postrojbe), ali i drastičnih razlika financijskoga kapaciteta lokalnih jedinica i županija. Intencija je zakonodavca reformirati vatrogasni sustav u smjeru njegove jače integracije, bolje koordinacije te ravnomjernijeg financiranja. Sustavom upravlja Hrvatska vatrogasna zajednica koja je iz udruge županijskih vatrogasnih zajednica zakonom transformirana u središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove vatrogastva, čime se htjelo riješiti jedan od temeljnih problema vatrogastva u Hrvatskoj – dvostrukom liniju upravljanja i zapovijedanja na središnjoj razini od HVZ-a i Državne uprave za zaštitu i spašavanje. Osim te, zakon donosi i sljedeće važne izmjene u vatrogasnom sustavu: detaljnije su uređeni i konsolidirani odnosi aktera državne, županijske i lokalne razine u vatrogastvu; podrobno su regulirani poslovi i tijela upravljanja lokalnih i županijskih vatrogasnih zajednica kao i dobrovoljnih vatrogasnih društava; predviđa se osnivanje Državne vatrogasne škole kao jedinstvenog mjesta obrazovanja i osposobljavanja vatrogasaca; cjelovito je uređen radnopravni status vatrogasaca kao i njihovo zdravstveno i mirovinsko osiguranje; županijske vatrogasne zajednice grupiraju se u pet regionalnih koordinacija; utvrđena je nacionalna vatrogasna mreža i njezino financiranje iz sredstava državnog proračuna. Zakon uspostavlja relativno jasne linije upravljanja, zapovijedanja i odgovornosti između teritorijalnih razina i njihovih aktera, što svakako ide u prilog većoj spremnosti i učinkovitosti vatrogasnog sustava. Međutim, povećava se ionako velik broj aktera u sustavu, čija kompleksnost može osujetiti pozitivan učinak ojačanih koordinacijskih mehanizama. Vatrogasni sustav tim je propisom ponovno hijerarhično centraliziran, što se simbolički vidi i u redoslijedu zakonskih odredaba koje prvo uređuju državna, zatim županijska te, kao posljednja, lokalna vatrogasna tijela, obratno nego u prethodnom zakonu. Hijerarhizacija vatrogasnog sustava vojnog tipa očituje se, uz to, i u jačoj *ex-ante* kontroli: lokalnim je tijelima

za niz odluka<sup>21</sup> potrebna prethodna suglasnost županijskoga vatrogasnog zapovjednika, a slično je uređen i odnos županijskih tijela i glavnoga vatrogasnog zapovjednika Republike Hrvatske.

Oba navedena propisa pomak su prema snažnijoj državnoj kontroli tih sektora, odnosno prema centraliziranom upravljanju tim donedavno lokalnim javnim službama. Tako se na niz prigovora koji su Hrvatskoj u smislu manjkave autonomije lokalne samouprave upućeni u Izvešću Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe iz 2016. godine<sup>22</sup> umjesto njihova prihvaćanja i jačanja lokalne autonomije reagira upravno suprotno – smanjenjem lokalne autonomije. I dok se zahtjevima za većom učinkovitošću, ekonomičnošću, modernizacijom i održivošću opravdava takav pristup, u isto vrijeme potpuno se razobličavaju ozbiljni dugotrajni problemi hrvatskog sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave – manjak i neujednačenost kapaciteta samoupravnih jedinica i upućuje na nužnost teritorijalne reorganizacije.

## 6. Digitalizacija javne uprave

Ograničeni napredak može se vidjeti tek u digitalizaciji javne uprave. Broj usluga koje se pružaju u sustavu e-Građani kontinuirano raste, od početnih 14 iz lipnja 2014., preko 42 usluge iz listopada 2017. do 62 usluge u listopadu 2019. Uz broj usluga povećao se i broj korisnika s više od 460 tisuća iz rujna 2017. na 769 tisuća u listopadu 2019. Ipak, riječ je o vrlo sporom napretku, što potvrđuje i ministar uprave te je očigledno potrebno ozbiljno prionuti razvoju kompleksnijih usluga kako bi se broj korisnika dodatno povećao.<sup>23</sup> U svibnju 2019. potpisan je Ugovor o bespovratnoj dodjeli sredstava za uspostavu Centra dijeljenih usluga (CDU) vrijedan 360 milijuna kuna, čime je počeo četverogodišnji projekt ujedinjavanja državne informacijske infrastrukture koji bi trebao rezultirati učinkovitim i sigurnim upravljanjem i korištenjem bazama podataka u posjedu javno-

---

<sup>21</sup> Riječ je o odlukama o osnivanju vatrogasne zajednice područja, o imenovanju zapovjednika vatrogasne zajednice grada, područja ili općine, o imenovanju zapovjednika javne vatrogasne postrojbe te za donošenje vatrogasnog plana općine ili grada.

<sup>22</sup> Local and regional democracy in Croatia <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680718db>.

<sup>23</sup> <https://uprava.gov.hr/vijesti/malenica-sustav-e-gradjani-godisnje-biljezi-oko-150-tisuca-novih-korisnika/16162>.

pravnih tijela. Uspješnu godinu u digitalizaciji upravnih usluga zaokružilo je i pokretanje platforma e-Pristojbe i e-Poslovanje.<sup>24</sup>

*Ivan Koprić\**

*Jasmina Džinić\*\**

*Mihovil Škarica\*\*\**

*Romea Manojlović Toman\*\*\*\**

*Iva Lopižić\*\*\*\*\**

---

<sup>24</sup> <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/4-uprava-za-e-hrvatsku-1080/aktualni-projekti/projekt-e-poslovanje/14378>.

\* 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: ikopric@pravo.hr. Završna redakcija teksta djelo je prof. dr. sc. Ivana Koprića.

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

\*\*\* Doc. dr. sc. Mihovil Škarica, docent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: mihovil.skarica@pravo.hr

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

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





## *Andreja Metelko-Zgombić\*: Predsjedanje Hrvatske Vijećem Europske unije*

UDK 341.176(4EU:497.5) (047.53)  
061.1(4EU:497.5) (047.53)

1. Kada se saznalo da će Hrvatska predsjedati Vijećem od 1. 1. 2020. do 30. 6. 2020., kako su tekle pripreme za tako važan događaj za cijelu državu?

Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (MVEP), kao glavno koordinacijsko tijelo za pripremu i provedbu predsjedanja Republike Hrvatske Vijećem EU-a 2020., počelo je pripreme već početkom 2017. Koordinacijski međuresorni sastanci sa svim tijelima državne uprave uključenima u poslove predsjedanja počeli su se redovito održavati u veljači 2018. i na njima se raspravljalo o sadržajnim pitanjima, planiranju, organizaciji i provedbi događanja, pitanjima logistike, ljudskim resursima, osposobljavanju te financijskim i drugim pitanjima vezanima uz poslove predsjedanja. U lipnju 2018. ustrojeno je Tajništvo predsjedanja kao samostalni sektor unutar MVEP-a.

Na sjednici 5. srpnja 2018. hrvatska je Vlada prihvatila tri odluke kojima je uspostavljen političko-pravni okvir HR PRES, pri čemu je predsjedanje Vijećem EU-a utvrđeno kao aktivnost od posebne važnosti za Republiku Hrvatsku; uspostavljena je struktura za pripremu i provedbu predsjedanja (upravljačko vijeće, međuresorno koordinacijsko vijeće, tajništvo upravljačkog vijeća i međuresornog koordinacijskog vijeća), a Nacionalna i sveučilišna knjižnica u Zagrebu određena je jednim od središnjih prostora za provedbu aktivnosti predsjedanja u Republici Hrvatskoj.

Navest ću nekoliko konkretnih koraka.

---

\* Andreja Metelko-Zgombić, državna tajnica za europske poslove u Ministarstvu vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske

- Da bi se sve zadaće koje je predsjedanje zahtijevalo od države predsjedateljice obavile na kvalitetan način, bilo je potrebno dodatno podučiti više od 800 službenika posebnim vještinama i znanjima, posebno predsjedatelje i zamjenike predsjedatelja više od 160 radnih skupina Vijeća koje su djelovale tijekom našeg predsjedanja. Za to je osmišljen program osposobljavanja koji je počeo u listopadu 2018. i trajao do kraja 2019. godine pod nazivom *Unaprjeđenje znanja, vještina i stručnih kompetencija državnih i javnih službenika za zastupanje nacionalnih interesa i usuglašavanje zakonodavnih prijedloga u tijelima EU*, a sufinancirao ga je Europski socijalni fond.<sup>1</sup> Državni dužnosnici također su prošli treninge i edukacije radi pripreme predsjedanja konfiguracijama Vijeća, uobičajen postupak svih država članica prije predsjedanja.
- Usporedno s radom na prioritetima hrvatskog predsjedanja, s rumunjskim i finskim kolegama radili smo na pripremi 18-mjesečnog programa predsjedanja trija Vijećem EU-a od 1. siječnja 2019. do 30. lipnja 2020. koji je počeo rumunjskim, nastavljen finskim, a završava hrvatskim predsjedanjem.
- Uz planiranje događanja u Bruxellesu i Luxembourggu izrađen je i kalendar događanja u Hrvatskoj kojim je bilo predviđeno 171 događanje (od čega četiri događanja na najvišoj razini, 22 neformalna ministarska sastanka i konferencije i četiri događanja u sklopu parlamentarne dimenzije PRES).
- Odabrani su slogan i logo predsjedanja – slogan *Snažna Europa u svijetu punom izazova* izražava potrebu za snažnom Europskom unijom u sadašnjem trenutku mnogobrojnih izazova, a logo povezuje simbol hrvatske šahovnice i predsjedanje Vijećem EU-a. Izrađeni su brojni promotivni materijali o Hrvatskoj te publikacije o prioritetima hrvatskog predsjedanja i Hrvatskoj.
- Na sjednici Vlade RH 18. prosinca 2019. predstavljena je službena internetska stranica HR PRES (eu2020.hr).
- 20. prosinca 2019. službeno je otvoren kongresni centar NSK-a, središnje mjesto održavanja događanja u sklopu HR PRES.
- Program predsjedanja Republike Hrvatske Vijećem EU-a 2020. prihvaćen je na sjednici Vlade RH 29. prosinca 2019. i bio je izrađen u četirima tematskim cjelinama: *Europa koja osnažuje*, *Europa koja po-*

<sup>1</sup> Provedba projekta ostvarena je u suradnji s Državnom školom za javnu upravu u okviru operativnog programa »Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.«.

*vezuje, Europa koja štiti i Utjecajna Europa, a sve pod sloganom Snažna Europa u svijetu punom izazova.*

Svečanim koncertom u Hrvatskome narodnom kazalištu 9. siječnja 2020. obilježen je početak hrvatskog predsjedanja Vijećem Europske unije.

Do 13. ožujka 2020., odnosno prije stupanja na snagu mjera vezanih uz pandemiju COVID-19, u RH održali smo osam događanja na visokoj razini (uključujući posjet Konferencije predsjednika Europskog parlamenta, posjet Europske komisije te prvi uopće formalni sastanak Vijeća održan u državi predsjedateljici – sastanak Vijeća za vanjske poslove), 21 događanje na stručnoj i radnoj razini te dva događanja u sklopu parlamentarne dimenzije predsjedanja. Nakon 13. ožujka te stupanja na snagu mjera zbog pandemije COVID-19, rad je nastavljen virtualno te je održano više od 60 videokonferencija samo na ministarskoj razini.

**2. Možete li nam reći nešto o ulozi i radu ustrojstvenih jedinica Ministarstva vanjskih i europskih poslova za vrijeme pripreme i za vrijeme samog predsjedanja te kakav je odnos s ostalim tijelima državne uprave?**

Odlukom o utvrđivanju predsjedanja Republike Hrvatske Vijećem Europske unije 2020. aktivnošću od posebnog značaja za Republiku Hrvatsku određeno je da poslovi vezani uz pripremu te provedbu odluka povezanih s pripremom predsjedanja imaju prioritet u radu svih tijela državne uprave.

Odlukom je također određeno da Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, u suradnji s drugim nadležnim tijelima državne uprave, koordinira aktivnosti vezane uz pripremu i provedbu predsjedanja.

Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj 27. lipnja 2018. donijela je Uredbu o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva vanjskih i europskih poslova kojom je ustrojeno Tajništvo predsjedanja Republike Hrvatske Vijećem EU-a 2020. U Tajništvu HR PRES ustrojene su četiri službe koje su svojim djelovanjem pokrile organizacijski aspekt HR PRES – Služba za organizaciju i logistiku za poslove predsjedanja; Služba za ljudske resurse i osposobljavanje za poslove predsjedanja; Služba za komunikacije i kulturne aktivnosti za poslove predsjedanja; Služba za nabave za poslove predsjedanja. U Glavnom tajništvu Ministarstva ustrojena je i Služba za financijsko planiranje, pripremu za izvršenje, kontrolu i izvješćivanje o proračunu predsjedanja RH Vijećem EU-a 2020.

Odlukom čelnika sva nadležna tijela državne uprave imenovala su kontaktne osobe za predsjedanje RH Vijećem EU-a koje su nadležne za sva pitanja pripreme i provedbe hrvatskog predsjedanja te u svom radu surađuju s MVEP-om. Kontaktne osobe operativna su potpora članu Međuresornoga koordinacijskog vijeća iz nadležnog tijela državne uprave jer su glavni kanal komunikacije između tijela državne uprave i MVEP-a o pitanjima pripreme i provedbe HR PRES.

Vlada RH na sjednici održanoj 15. travnja 2019. prihvatila je *Akcijski plan za pripremu i provedbu predsjedanja RH Vijećem EU 2020.* kao temeljni dokument kojim su se definirale potrebne pripremne radnje za predsjedanje. Njime su se uspostavili jasan koordinacijski sustav i komunikacijski kanali te se precizno definirala raspodjela zadaća i poslova između organizacijskih jedinica u Zagrebu i Bruxellesu, ali i trajna koordinacija i suradnja svih nacionalnih institucija i tijela uključenih u predsjedanje.

Koordinativne poslove vezane uz sadržajni aspekt predsjedanja obavljaju Uprava za Europu MVEP-a u suradnji sa Stalnim predstavništvom RH pri EU-u te Međuresorno koordinacijsko vijeće na razini državnih tajnika na čijem sam čelu bila kao i Upravljačko vijeće na čelu s predsjednikom Vlade koje je usmjeravalo poslove predsjedanja i donosilo ključne odluke.

**3. Je li Hrvatska dobila kakve posebne instrukcije iz Bruxellesa tijekom predsjedanja za vrijeme pandemije ili se samostalno dosjetila mehanizama i instrumenata kojima bi osigurala učinkovito predsjedanje unatoč dosad nevidenim uvjetima?**

Ova pandemija i situacija u kojoj smo se našli nikako se nisu mogle predvidjeti i bile su iznenađenje za sve države članice EU-a, no otpočetak smo bili svjesni da je zajednički rad država članica i institucija EU-a jedini moguć način za suočavanje s takvim izazovima te smo vodeći se time planirali i vodili aktivnosti našeg predsjedanja. Tako smo primjerice odmah početkom izbijanja krize aktivirali mehanizam integriranoga političkog odgovara na krizu, tzv. mehanizam IPCR (*Integrated Political Crisis Response*) kojim smo predsjedali. Taj mehanizam omogućio je blisku operativnu suradnju između Vijeća i predsjednika Europske komisije i Europskog vijeća te drugih relevantnih institucija. Unatoč nemogućnosti fizičkog sastajanja pronašli smo način nastaviti rad Vijeća preko videokonferencije ministara i pisanim postupkom. Pritom treba istaknuti da su se odbori veleposlanika / stalnih predstavnika i zamjenika stalnih predstavnika država članica u EU-u (tzv. COREPER I i II) čitavo vrijeme redovito svaki tjedan fizički sastajali u Bruxellesu i na taj način omogućavali nastavak rada Vijeća te

raspravu o svim pitanjima na dnevnom redu Vijeća. Dakle, naše aktivnosti nisu bile instruirane, već smo ih pomno oblikovali vođeni idejom suradnje institucija i država članica kako bismo mogli što učinkovitije odgovoriti na krizu s razine EU-a. Na tom putu, naravno, kao i svaka država koja predsjedava Vijećem, uvijek imate i pomoć Glavnog tajništva Vijeća.

4. Zbog mjera epidemiološke službe i niza odluka Stožera za civilnu zaštitu velik broj kadrova svoj je posao odrađivao od kuće. Kako ste se snašli u tim uvjetima i je li se to odrazilo na kvalitetu provođenja prioriteta predsjedanja?

Rad smo organizirali, prije svega, virtualno te je održano više od 60 videokonferencija na ministarskoj razini. Posao u Ministarstvu organiziran je Odlukom o organizaciji rada, rasporedu rada i radnog vremena službe vanjskih poslova za vrijeme trajanja epidemije bolesti COVID-19 kojom se omogućuje rad od kuće i određuje obavljanje neodgodivih poslova u Ministarstvu u dvjema skupinama. Tako je većina službenika MVEP-a radila u dvjema skupinama naizmjenice po dva tjedna bez međusobnoga fizičkog kontakta. Ta mjera bila je na snazi do 9. svibnja te su se zaposlenici nakon toga, a imajući u vidu popuštanje pandemije, vratili na radna mjesta. Rad od kuće ni na koji način nije utjecao na kvalitetu rada i provedbu prioriteta predsjedanja. Vjerujemo da smo tako i nešto dodatno naučili. Rad na daljinu preko IT sučelja u vrijeme predsjedanja pokazao se učinkovitim te će nam to znanje i vještina ostati trajno kao dodatna vrijednost predsjedanja.

5. Kako biste ocijenili suradnju s državama članicama i njihovu solidarnost za vrijeme predsjedanja u jeku pandemije?

Otpočetak je bilo jasno da ovu krizu uspješno možemo prevladati samo ako djelujemo zajednički i solidarno. Uz određene poteškoće na početku koje su, između ostalog, proizlazile iz činjenice da je zdravstvo u primarnoj nadležnosti država članica jednako kao i kretanje preko granica, mislim da su države članice u konačnici međusobno pokazale solidarnost i spremnost da surađuju i u borbi protiv krize, ali i saniranju njezinih posljedica. No, sve navedeno na neki je način dalo i dodatno značenje, snagu i sadržaj sloganu našeg predsjedanja koji smo odabrali krajem prošle godine, mjesecima prije početka pandemije – *Snažna Europa u svijetu punom izazova*. To je bio najveći izazov, koji nitko nije mogao ni očekivati.

6. S obzirom na jedinstvene okolnosti u kojima se održava hrvatsko predsjedanje kao najmlađe članice EU-a, kako biste za kraj ocije-

nili napore države u postizanju zacrtanih ciljeva paralelno s novonastalim izazovima pandemije te zaključno – smatrate li predsjedanje uspješnim?

Izbijanjem pandemije svijet se u svega nekoliko mjeseci suočio s izazovom bez presedana, s velikim političkim, gospodarskim, socijalnim i zdravstvenim posljedicama. Hrvatsko predsjedništvo zasigurno je prvo predsjedništvo koje se suočilo s krizom toga opsega. To je neizbježno značilo i prilagodbu našeg programa i planova, pa je od kraja veljače/ožujka u središtu našeg predsjedanja bio koordiniran sveobuhvatan odgovor Vijeća na tu krizu. Prva mjera koju smo poduzeli već u siječnju bila je aktiviranje spomenutog mehanizma IPCR. Kao predsjedavajući Vijećem koordinirali smo vrlo složen postupak repatrijacije građana EU-a iz trećih zemalja, ali i unutar EU-a jer su države članice i međusobno zatvorile svoje granice. Vodeći rad Vijeća, omogućili smo i brzo prihvaćanje dvaju bitnih paketa ekonomskih mjera koje je predložila Europska komisija u odgovoru na krizu izazvanu COVID-om te su akti predstavljeni i dobili potporu u Europskom parlamentu i konačno prihvaćeni u Vijeću u svega dvadesetak dana od predlaganja, što je svojevrsan presedan u brzini vođenja zakonodavnog postupka.

U odgovoru na krizu morali smo biti ne samo brzi i fleksibilni već i tražiti neka nova rješenja kako bismo omogućili nastavak rada i donošenja odluka Vijeća u uvjetima u kojima je fizičko sastajanje postalo otežano ili nemoguće. Inicirali smo i dogovorili s državama članicama privremene izmjene Poslovnika Vijeća koje su omogućile donošenje odluka u pisanom postupku, što je bilo posebno važno imajući u vidu da se prema Protokolu 6 Ugovora o funkcioniranju Europske unije formalne odluke Vijeća mogu donositi samo na sastancima Vijeća koji se održavaju fizički u Bruxellesu i Luxembourg. Uveli smo također praksu sazivanja videokonferencija ministara na kojima su raspravljani učinci i načini rješenja posljedica krize u svim područjima društvenoga djelovanja, od zdravstva, unutarnjih poslova i financija, pa sve do primjerice turizma, poljoprivrede i brojnih drugih. Do danas smo organizirali i predsjedali na više od 60 videokonferencija na ministarskim razinama.

Naravno da je izbijanje epidemije utjecalo na ostvarenje naših ciljeva, ali neke doista važne ciljeve koje smo postavili ipak smo i ostvarili te je, uzimajući u obzir sve okolnosti, naš uspjeh to i veći. Tu bih posebno istaknula da su na poticaj Hrvatske i uz velike političko-diplomatske napore u ožujku donesene odluke Vijeća o otvaranju pregovora sa Sjevernom Makedonijom i Albanijom. Nakon toga važnog uspjeha na našu je inicijativu

6. svibnja održan i Zagrebački sastanak na vrhu s čelnicima Europske unije i država članica te šest država zapadnoga Balkana na kojemu je prihvaćena Zagrebačka deklaracija.<sup>2</sup>

Uz to, od početka predsjedanja bavili smo se i drugim važnim pitanjem za budućnost Europe, a to je bilo osiguranje uredenog Brexita, pri čemu je hrvatsko predsjedanje osiguralo sve preduvjete unutar Vijeća EU-a za pravovremeno stupanje na snagu Sporazuma o povlačenju. Zatim smo kao predsjedavajući moderirali raspravu među EU-27 te usuglasili mandat EU-a za pregovore o novom partnerstvu s Ujedinjenim Kraljevstvom koji su počeli u ožujku i još se intenzivno događaju. Sada nastavljamo rad na izmijenjenom prijedlogu višegodišnjeg financijskog okvira i instrumenta za oporavak koji bi zajedno trebali biti snažan odgovor EU-a na krizu i stvaranje uvjeta za oporavak i gospodarski razvitak svih država članica.

Zaključila bih stoga da je predsjedanje uspješno s obzirom na okolnosti u kojima smo se našli zbog pandemije, ali i potresa koji nas je snašao. Mislim da smo pokazali ozbiljnost i predanost da svladamo izazove pred kojima smo se našli, fleksibilnost da se s njima suočimo, ali i određenu kreativnost da pronademo nova rješenja za suočavanje s krizom.

Priredila: *Paola Horvat Sovilj\**

---

<sup>2</sup> Dostupno na više jezika na <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/06/zagreb-declaration-6-may-2020/>.

\* Paola Horvat Sovilj, studentica prve godine specijalističkog diplomskog stručnog studija javne uprave na Studijskom centru za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: horvat.sovilj@gmail.com





# *Ograničenje slobode kretanja i obveza usmene rasprave u sudskim predmetima maloljetnika državljana treće zemlje*

*Ana Đanić Čeko\**

UDK 342.721-053.6  
342.721-053.6  
342.722:347.93-053.6

## 1. Uvod

U radu se ističe odabrana praksa<sup>1</sup> Upravnog suda u Osijeku<sup>2</sup> (US OS) u odnosu na provođenje upravnog spora radi sudske kontrole zakonitosti<sup>3</sup> ograničenja kretanja smještajem u Tranzitni prihvatni centar za strance Tovarnik (TPC Tovarnik). U okviru upravno-sudske ocjene zakonitosti odlučuje se o potvrdi ili ukidanju donesenih rješenja Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske<sup>4</sup> (MUP) putem nadležnih policijskih uprava, odnosno policijskih postaja primjenom čl. 135/4. Zakona o stran-

---

\* Doc. dr. sc. Ana Đanić Čeko, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, e-mail: adjanic@pravos.hr

<sup>1</sup> Ustupljena sudska praksa i statistički podaci koje je dostavio predsjednik Upravnog suda u Osijeku.

<sup>2</sup> Sjedište i područje nadležnosti Upravnog suda u Osijeku regulirano je u čl. 8/1. Zakona o područjima i sjedištima sudova, NN 67/18.

<sup>3</sup> Predmet upravnog spora ocjena je zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javno-pravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek. V. čl. 3/1. Zakona o upravnim sporovima (ZUS), NN 20/10, 143/12, 154/14, 94/16, 29/17.

<sup>4</sup> Djelokrug nadležnosti MUP-a v. čl. 6. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 93/16, 104/16, 116/18, 127/19.

cima (ZS).<sup>5</sup> Naglasak se stavlja na sudske predmete u kojima su donesena rješenja US OS koja se odnose na maloljetnike. Pritom se osvrće na odredbe ZS-a kojima se regulira posebni upravni postupak odlučivanja o ograničenju slobode kretanja stranaca smještajem u prihvatne centre s posebnim naglaskom na ostvarivanje načela usmene rasprave<sup>6</sup> u upravnom sporu kada je državljanin treće zemlje maloljetnik. Kako je riječ o osjetljivim kategorijama migranata, dakle djeci maloljetnicima, posebno se uzimaju u obzir pravni izvori kojima se jamče prava djeteta, poštovanje najboljeg interesa djeteta i cjelovitosti obitelji, pravo na saslušanje i usmenost rasprave. Cilj je prikazati primjenu spomenutih europskih standarda osiguravanja procesnih prava zajamčenih Konvencijom o pravima djeteta u upravno-sudskoj praksi te time i njegovu ulogu u zaštiti prava djeteta u tome posebnom upravnom području. U prilog tomu pokazat će se odabrana upravno-sudska praksa upravo US OS s obzirom na njegovu stvarnu nadležnost za TPC Tovarnik. Normativnom analizom posebnog zakona kojim se regulira posebni upravni postupak odlučivanja u povodu ograničenja slobode kretanja smještajem u prihvatne centre za strance (kada se ne mogu primijeniti blaže mjere) i analizom dostupne upravno-sudske prakse istaknut će se specifičnosti u provođenju upravno-sudskog postupanja, odnosno tzv. *kvaziupravnog spora*.

## 2. Podaci upravno-sudske prakse Upravnog suda u Osijeku – ograničenje slobode kretanja i smještaj u prihvatne centre za strance

Prema ustupljenim i dostupnim statističkim podacima US OS od 14. veljače 2019. proizlazi da je u upravnim postupcima ograničenja slobode kretanja bilo ukupno 128 zaprimljenih predmeta. U 10 predmeta zaprimljenih u 2018. godini tužitelji su podnijeli tužbu protiv rješenja MUP-a kojima se ograničava sloboda kretanja smještajem u prihvatne centre za strance. Navedeni su upravni sporovi završili na sljedeće načine: u devet je predmeta tužbeni zahtjev odbijen kao neosnovan<sup>7</sup>, a u jednom je predmetu tužbeni zahtjev prihvaćen.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Zakon o strancima, NN 130/11, 74/13, 69/17, 46/18.

<sup>6</sup> Čl. 7. ZUS-a.

<sup>7</sup> Čl. 57. ZUS-a.

<sup>8</sup> Čl. 58. ZUS-a.

S obzirom na to da su u predmetima US OS donesene presude kojima se tužbeni zahtjev prihvaća i odbija, a čl. 66. Zakona o upravnim sporovima (ZUS) regulira se mogućnost i dopuštenost upravno-sudske pravne zaštite izjavljivanjem žalbe<sup>9</sup> protiv presude upravnog suda, na svih 10 presuda US OS u istaknutim je predmetima pokrenut žalbeni postupak na Visokome upravnom sudu Republike Hrvatske (VUSRH).<sup>10</sup> Odluke US OS su potvrđene, a žalbe presudom VUSRH-a<sup>11</sup> odbijene kao neosnovane.<sup>12</sup> U predmetima u kojima je US OS odlučivao o ocjeni zakonitosti rješenja MUP-a o određivanju smještaja ukupno je zaprimljeno 10 predmeta u 2017. godini, 59 predmeta u 2018. godini i 49 predmeta u 2019. godini.

Upravno-sudska praksa u predmetima smještaja državljana treće zemlje u prihvatne centar za strance (PC), prikazana za sva četiri upravna suda u Republici Hrvatskoj od 1. siječnja 2012. do 1. siječnja 2020., pokazuje da je ukupno bilo 1.959 rješenja o smještaju u PC (Staničić & Horvat, 2020, str. 12). Od ukupnoga broja donesenih rješenja u upravnom sporu potvrđena su 1.743, a ukinuto je 167.<sup>13</sup> Valja reći da nije zaprimljen nijedan predmet u kojem se odlučivalo o strožemu policijskom nadzoru.<sup>14</sup>

### 3. Pravo na usmenu raspravu u upravnom sporu

Kao osnove i smjernice provođenja upravno-sudskog postupka te osiguranja sudske zaštite prava i pravnih interesa pojedinaca i sudske kontrole zakonitosti<sup>15</sup> ZUS-om je propisano šest načela upravnog spora (čl. 5. – 11. ZUS-a). Jedno od njih kao temeljno načelo upravnog sudovanja ističe

<sup>9</sup> O žalbi u upravnom sporu opširnije v. Đanić Čeko, 2016, 187–354.

<sup>10</sup> V. čl. 72. – 74. o ovlastima VUS-a u žalbenom postupku.

<sup>11</sup> Presuda Visokog upravnog suda RH, Usz-3203/18-3, Zagreb, 21. 8. 2018., presuda Visokog upravnog suda RH, Usz-3452/18-2, Zagreb, 30. 8. 2018., presuda Visokog upravnog suda RH, Usz-4075/18-2, Zagreb, 3. 10. 2018., presuda Visokog upravnog suda RH, Usz-3200/18-3, Zagreb, 14. 11. 2018., presuda Visokog upravnog suda RH, Usz-3660/18-2, Zagreb, 12. 12. 2018.

<sup>12</sup> Čl. 74/1. ZUS-a.

<sup>13</sup> Opširnije o tome v. Staničić & Horvat, 2020, 10–12.

<sup>14</sup> Stroži policijski nadzor može se odrediti državljaninu treće zemlje, a obuhvaća ograničenje slobode kretanja u centru. V. čl. 138. ZS-a. O postupku vezanom za donošenje rješenja o određivanju strožega policijskog nadzora MUP-a v. čl. 138/5. ZS-a.

<sup>15</sup> Čl. 19/2. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

obvezatnost provedbe usmene rasprave<sup>16</sup> (u svezi s načelom izjašnjavanja stranke). Načelom usmene rasprave osigurava se kontradiktornost upravnog spora, upravnom sudu olakšava se utvrđivanje činjeničnog stanja, stranke se štite od arbitrarnog postupanja te im se pruža mogućnost aktivnog sudjelovanja u sporu (Đerđa, 2017, str. 75).

Osobito se važnim smatra to načelo u odnosu na intencije koje je zakonodavac imao pri donošenju (novog) ZUS-a 2010./2012. Tu se misli na izmjene dugogodišnjega koncepta vođenja upravnih sporova prema starom ZUS-u<sup>17</sup> prema kojemu je Upravni sud Republike Hrvatske o tužbama odlučivao na nejavnim sjednicama te provodio spor o zakonitosti upravnog akta.<sup>18</sup> Stoga se željelo ići u smjeru provedbe obvezatne usmene, javne i neposredne rasprave uz zakonom propisane iznimke<sup>19</sup> te odlučivanja upravnog sudstva u sporu pune jurisdikcije, odnosno da upravni sudovi samostalno meritorno rješavaju stvar (o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke).<sup>20</sup> Na taj je način postignut europski standard obvezatnosti javne rasprave u sudskom odlučivanju postavljen u čl. 6.1 (Europske) Konvencije<sup>21</sup> za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Staničić, Britvić Vetma & Horvat, 2017, str. 53). Pritom je i zadovoljeno otklanjanje brojnih kritika upućenih upravo na rješavanje po tužbama na nejavnim sjednicama uz naglasak na načelo pismenosti.

Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama ZS-a 2018. godine<sup>22</sup> u čl. 135/7. ZS-a normirano je da se u upravnom sporu mora provesti usmena rasprava kada u njemu sudjeluje maloljetnik državljanin treće zemlje. U prilog navedenom ističe se obrazloženje vezano za izmjene istaknutih stavaka: »Članak 28.: U članku 135/4. i 6. važećeg Zakona o strancima briše se tekst o obveznom provođenju usmene rasprave kada upravni sud provodi periodičnu kontrolu zakonitosti rješenja o smještaju u prihvatni centar za strance. Navedeno je potrebno zbog toga što je Europska komisija u 2017. godini donijela revidirani Pravilnik o vraćanju u kojem je propisan način provođenja periodične kontrole, stoga je potrebno od-

<sup>16</sup> Čl. 7. ZUS-a.

<sup>17</sup> NN 53/91, 9/92, 77/92.

<sup>18</sup> Detaljnije v. Britvić Vetma & Ljubanović, 2011, 754–764.

<sup>19</sup> Rješavanje upravnog spora bez provođenja usmene rasprave normirano je u čl. 36. ZUS-a.

<sup>20</sup> Čl. 22/3. i čl. 58/1. i 3. ZUS-a.

<sup>21</sup> NN-MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

<sup>22</sup> Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 328, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2018., 25.

govarajuće uskladiti odredbe Zakona o strancima. Također, propisana je nova odredba kojom se propisuje obvezno održavanje usmene rasprave pred upravnim sudom ako je državljanin treće zemlje maloljetnik.« Time se i posebnim zakonom kojim se regulira posebni upravni postupak naglašava obvezatnost održavanja usmene rasprave u upravnom sporu (doduše ističe se obvezatnost ako sudjeluje maloljetnik u sporu).

#### 4. Ukratko o posebnome upravnom postupku prema Zakonu o strancima – ograničenje slobode kretanja smještajem u prihvatne centre za strance

Provedba posebnoga upravnog postupka donošenja rješenja o smještaju u prihvatne centre za strance<sup>23</sup> MUP-a<sup>24</sup> putem nadležnih policijskih uprava ili postaja zbog nezakonitog boravka<sup>25</sup> normirana je odredbama čl. 135. ZS-a. Osim ZS-a pravni okvir vezan uz nezakonit boravak postavljen je i Pravilnikom o postupanju prema državljanima trećih zemalja<sup>26</sup> i Pravilnikom o boravku u prihvatnom centru za strance iz 2018.<sup>27</sup> U povodu nezakonitog boravka donosi se rješenje o protjerivanju<sup>28</sup> i rješenje o smještaju u PC.<sup>29</sup> Do ograničenja slobode kretanja<sup>30</sup> smještajem u PC (može trajati samo najkraće vrijeme potrebno za prisilno udaljenje) dolazi radi osiguranja prisilnog udaljenja i povratka državljanina treće zemlje koje se ne može ostvariti primjenom blažih<sup>31</sup> mjera. Navedeno proizlazi iz individual-

<sup>23</sup> U ovom slučaju Transitno-prihvatni centar za strance Tovarnik. Čl. 1/2. Pravilnika o boravku u prihvatnom centru za strance, NN 101/18, 57/19. V. čl. 91., t. 5.4.5. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, NN 70/12, 140/13, 50/14, 32/15, 11/17, 129/17, 5/18, 109/18, 24/19, 79/19.

<sup>24</sup> V. čl. 76., t. 5.4. (Uprava za granicu) i čl. 84., t. 5.4.3. (Služba za nezakonite migracije) Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, NN 70/12, 140/13, 50/14, 32/15, 11/17, 129/17, 5/18, 109/18, 24/19.

<sup>25</sup> Zakonski uvjeti da je riječ o nezakonitom boravku propisani su u čl. 102. ZS-a.

<sup>26</sup> NN 68/18.

<sup>27</sup> NN 101/18, 57/19.

<sup>28</sup> Čl. 109. i 112. ZS-a.

<sup>29</sup> Čl. 135. ZS-a.

<sup>30</sup> Čl. 130. ZS-a.

<sup>31</sup> Čl. 132. ZS-a. O primjeni blažih mjera MUP donosi rješenje putem nadležne policijske uprave/postaje (na vrijeme do prisilnog udaljenja ovisno o tome koje su od njih (4) primjerene okolnostima konkretnog slučaja).

ne procjene u skladu s pravilom razmjernosti.<sup>32</sup> Valja napomenuti da pri rješavanju u tome posebnom upravnom području, poštujući specifične okolnosti i standarde postupanja, treba posebice voditi računa o primjeni načela učinkovitosti, razmjernosti, pomoći stranci te prava na pravni lijek.<sup>33</sup>

Rješenje o smještaju (ili produljenju smještaja do najviše 12 mjeseci)<sup>34</sup> u PC donosi MUP putem nadležnih policijskih uprava ili postaja. S obzirom na to da rješenje donosi drugostupanjsko tijelo (MUP) protiv kojeg nije dopuštena žalba, jedina mogućnost pravne zaštite osigurana je u okviru upravnog spora.<sup>35</sup> Odmah nakon donošenja navedenih vrsta rješenja upravnom sudu (US) dostavlja se spis predmeta (najčešće poštom ili telefaksom) koji u roku od pet dana mora donijeti odluku kojom se rješenje o smještaju ukida ili potvrđuje. Pri dostavi rješenja o svim se poduzetim radnjama obavještava državljanina treće zemlje. U svakome pojedinom slučaju moraju se obrazložiti okolnosti<sup>36</sup> koje upućuju na opravdanost smještaja u centar (do šest mjeseci) zbog postojanja rizika od izbjegavanja obveze napuštanja EGP-a ili RH. Daljnje ograničenje kretanja moguće je tijekom smještaja u PC te se državljaninu treće zemlje mogu odrediti mjere strožega policijskog nadzora<sup>37</sup> do sedam dana. O primjeni takvih mjera rješenje donosi MUP. Odredbom čl. 138/4. ZS-a propisano je da navedeno rješenje MUP može donijeti bez saslušanja državljanina treće zemlje ako to nije moguće zbog razloga na strani državljanina treće zemlje. Pravo na saslušanje stranke, odnosno izjašnjavanje jedno je od temeljnih procesnih prava stranaka, pa propisivanje iznimaka posebnim zakonima treba biti opravdano. Potrebno je utvrditi jesu li ispunjeni uvjeti regulirani čl. 30/2. Zakona o općem upravnom postupku.<sup>38</sup>

U odnosu na pokretanje i vođenje upravnih sporova uočava se da je riječ o određenim iznimkama i specifičnostima. Dakle, upravni spor ne pokreće

<sup>32</sup> V. čl. 6. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09.

<sup>33</sup> V. čl. 5. – 14. ZUP-a.

<sup>34</sup> Čl. 134. i čl. 135/6. i 8. ZS-a.

<sup>35</sup> O analizi sudske kontrole upravnih akata i mjera vezanih za nezakonit boravak stranaca u hrvatskoj upravno-sudskoj praksi i praksi Europskog suda za ljudska prava i sud Europske unije detaljnije v. Đanić Čeko & Held, 2019.

<sup>36</sup> Pobrojani su u čl. 133/2. i 3. ZS-a.

<sup>37</sup> Uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi se odredio stroži policijski nadzor propisani su u čl. 138/2. ZS-a.

<sup>38</sup> NN 47/09.

se tužbom u roku od 30 dana od dana dostave osporene pojedinačne odluke javnopravnog tijela<sup>39</sup>, već policijska uprava ili postaja dostavlja spis predmeta US-u te se na taj način pokreće spor na US-u. Time se spor pokreće po službenoj dužnosti<sup>40</sup>, a ne tužbi.<sup>41</sup> Nema dakle aktivnog sudjelovanja tužitelja kao što je to uobičajeno, državljanin treće zemlje nije stranka u sporu, pa samim time nema ni brojna procesna prava koja inače pripadaju stranci u upravnom sporu. Propisan je vrlo kratak rok od pet dana (iznimno kratak rok pri primjeni prema čl. 138/5. ZS-a) u kojem US treba odlučiti o ukidanju ili potvrdi rješenja MUP-a. Uzimajući u obzir propisane rokove za postupanje u upravnom postupku te odlučivanje u upravnom sporu, može se zaključiti da su navedeni postupci hitni iako to nije izričito zakonom propisano. Usmena se rasprava provodi iznimno (samo kada sudjeluje maloljetnik/maloljetnici državljani treće zemlje), mjesna nadležnost<sup>42</sup> US OS određuje se prema sjedištu TPC-a Tovarnik. ZS-om se regulira da US donosi odluku kojom se rješenje o smještaju ukida ili potvrđuje. U upravnim sporovima upravno sudstvo donosi sudske odluke<sup>43</sup> u obliku dviju vrsta – presude kao meritorne i rješenja kao procesne odluke. Stoga se iz uvida u dostupnu sudsku praksu može zaključiti da je US OS donosio rješenja pri ukidanju odnosno potvrde rješenja policijskih uprava ili postaja. Riječ je, dakle, o brojnim karakteristikama koje se prepoznaju u okviru provođenja *kvaziupravnog spora*<sup>44</sup> kada US odlučuje u drugim zakonom propisanim slučajevima.<sup>45</sup>

Trenutačno je zakonsko uređenje poboljšano, osobito što se tiče uvođenja alternativnih mjera ograničavanja slobode kretanja, propisivanja primjene mjera za osiguravanje povratka te redefiniranja okolnosti koje mogu upozoravati na rizik od izbjegavanja obveze napuštanja EGP-a odnosno RH. Otklonjeni su određeni nedostaci i usklađeno je s Direktivom 2016/801<sup>46</sup>,

<sup>39</sup> V. čl. 24/1. ZUS-a.

<sup>40</sup> Pokretanje upravnog spora *ex officio* moguće je u povodu ocjene zakonitosti općeg akta. V. čl. 83/2. ZUS-a.

<sup>41</sup> V. čl. 22/6. ZUS-a.

<sup>42</sup> Čl. 40. ZUS-a.

<sup>43</sup> Čl. 55. (presude) i čl. 65. (rješenje) ZUS-a.

<sup>44</sup> V. odluku Ustavnog suda RH, U-III-1502/2007, Zagreb, 9. 6. 2008., Staničić, Bri-tvić Vetma & Horvat, 2017, 87, Đanić Čeko & Held, 2019, 187.

<sup>45</sup> Čl. 12/2., t. 5. ZUS-a.

<sup>46</sup> Direktiva (EU) 2016/801 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o uvjetima ulaska i boravka državljanina trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata, i obavljanja poslova au

terminološki je usklađeno radi potrebe za pojedinim zakonskim definicijama te je nomotehnički poboljšano kako bi se otklonile dvojbe u primjeni ZS-a (Đanić Čeko & Held, 2019, str. 188).

## 5. Uloga pravosudnih tijela u zaštiti prava djeteta zajamčenih Konvencijom o pravima djeteta – upravno sudstvo i prava maloljetnika na usmenu raspravu

Djeci trebaju biti osigurani potrebna posebna zaštita i skrb te odgovarajuća pravna zaštita i poštivanje njihovih prava. To posebno dolazi do izražaja u situacijama gdje se u upravnim postupcima i upravnim sporovima pojavljuju djeca migranti kao osobito ranjive skupine. U prilog tomu ponajprije se ističu odredbe Konvencije o pravima djeteta Ujedinjenih naroda (Konvencija)<sup>47</sup> kojima se jamče procesna prava djeteta, a bitna su kada je riječ o upravno-sudskoj zaštiti u odlučivanju o sudskoj kontroli zakonitosti ograničenja kretanja smještajem u PC za strance. Valja spomenuti i Europsku konvenciju o ostvarivanju dječjih prava u Republici Hrvatskoj<sup>48</sup> (EKDP) koja je na snazi od 1. kolovoza 2010. godine, a kojom se posebice štite postupovna prava djeteta (čl. 3. – 5.). Posebno su važne postupovne mjere radi promicanja ostvarivanja prava djece te odredbe koje se odnose na ulogu sudbenih tijela<sup>49</sup>, osobito one kojima se regulira postupak odlučivanja i hitnost postupanja. Vlada Republike Hrvatske prihvatila je 2014. godine Nacionalnu strategiju za prava djece u Republici Hrvatskoj od 2014. do 2020. godine (Vlada Republike Hrvatske, 2014) koja je temeljni strateški dokument na području zaštite i promicanja prava djece u Republici Hrvatskoj.

Državna uprava te sudovi moraju voditi računa o interesima djeteta pri poduzimanju svih radnja u svezi s djecom. U tome upravnom području riječ je o nadležnim policijskim upravama ili postajama (granična policija) koje prve dolaze u kontakt s državljanima trećih zemalja koji nezakonito

pair, OJ L 132, 21. 5. 2016., p. 21–57. Preuzeto s <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0801>.

<sup>47</sup> NN-MU 12/93.

<sup>48</sup> NN-MU 1/10.

<sup>49</sup> Izraz »sudbeno tijelo« znači sud ili upravno tijelo koje ima jednake ovlasti. V. čl. 2/1., t. a) Europske konvencije o ostvarivanju dječjih prava u Republici Hrvatskoj.



udu<sup>50</sup> ili nezakonito borave<sup>51</sup> na području RH, dok je sudska uloga povjerena prvostupanjskom US OS (za TPC Tovarnik). Ovdje je potrebno posebno istaknuti ulogu policijskih službenika u obavljanju policijskih poslova i primjeni policijskih ovlasti kao i njihovu odgovornost u postupanju s državljanima trećih zemalja s obzirom na to da se, između ostalih ovlasti, njihova proteže i na odlučivanje o ograničenju slobode kretanja, dakle na jedno od temeljnih ljudskih prava čovjeka.<sup>52</sup>

Pri donošenju svih odluka koje utječu na dijete ili na djecu kao skupinu najvažnija mora biti dobrobit<sup>53</sup> djeteta. To se odnosi na odluke koje donose Vladina, upravna ili zakonodavna tijela te poduzimanje svih odgovarajućih zakonodavnih, upravnih i drugih mjera<sup>54</sup> za primjenu prava priznatih Konvencijom. U odnosu na navedene odredbe Konvencije ističe se rješenje Upravnog suda u Osijeku<sup>55</sup> od 4. veljače 2019. u predmetu u kojem je sudjelovalo troje maloljetnika (uz oca) državljana Iraka provođenjem sudske kontrole zakonitosti ograničenja kretanja smještajem u TPC Tovarnik. US OS zauzeo je pravno stajalište da je važno načelo cjelovitosti obitelji<sup>56</sup> zajamčeno čl. 24. Povelje o temeljnim pravima Europske unije<sup>57</sup> i čl. 8.1 (Europske) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Navedeno načelo jedno je od temeljnih načela u skladu sa ZS-om.

Posebno se ističe specifičnost upravnih sporova u kojima sudjeluju maloljetna djeca stranaca.

Radi ubrzanja postupka i sprečavanja odugovlačenja te izbjegavanja nepotrebnih radnja i troškova, ističući načelo učinkovitosti<sup>58</sup> u upravnom sporu, US OS spojio je predmete (tri) radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke. Ovdje treba istaknuti i poštivanje čl. 7. EK-

<sup>50</sup> Čl. 39/2. ZS-a.

<sup>51</sup> Čl. 102/1. ZS-a. Državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi donijet će se rješenje o povratku (čl. 103. – 106. ZS-a). Isto tako, moguće je donošenje rješenja o protjerivanju zbog nezakonitog boravka.

<sup>52</sup> V. čl. 26., čl. 32/1. i 2., čl. 33. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>53</sup> Čl. 9/1. Konvencije.

<sup>54</sup> Čl. 4. Konvencije.

<sup>55</sup> Rješenje Upravnog suda u Osijeku, 2 UsI-158/2019-4, 4. 2. 2019.

<sup>56</sup> V. čl. 9. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN 70/15, 127/17.

<sup>57</sup> (2016/C 202/02), C 202/389, 2016. Preuzeto s <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>.

<sup>58</sup> Čl. 8. ZUS-a.

DP-a: »U postupcima koji se tiču djeteta sudbeno tijelo će djelovati žurno kako bi se izbjegla nepotrebna odugovlačenja te će se omogućiti postupci koji osiguravaju brzu ovrhu donesenih odluka.« U praksi se načelo učinkovitosti može ogledati kao postupak suda kojim spaja različite predmete ako je riječ o upravnim sporovima u istoj stvari (Staničić, Britvić Vetma & Horvat, 2017, str. 55).

Nadalje, djeci se mora osigurati prigoda da izraze svoje mišljenje u svakome sudskom i upravnom postupku, a u svim radnjama koje se odnose na djecu na sudovima, u državnoj upravi ili zakonodavnim tijelima najbolji interesi djeteta<sup>59</sup> moraju imati prednost. Isto tako, u nastavku se izdvajaju rješenja US OS kojima se upozorava na poštivanje konvencijskih prava djeteta u upravno-sudskoj praksi te odredaba ZS-a o održavanju usmene rasprave kada u upravnom sporu sudjeluje maloljetnik državljanin treće zemlje. Čl. 12/2. Konvencije propisuje da se »djetetu izravno ili preko posrednika, odnosno odgovarajuće službe, mora osigurati da bude saslušano u svakom sudbenom i upravnom postupku koji se na njega odnosi, na način koji je usklađen s proceduralnim pravilima nacionalnog zakonodavstva«. Uvidom u rješenja UO OS<sup>60</sup> koja se odnose na maloljetnu djecu stranaca može se zaključiti da u većini predmeta uredno pozvani nisu pristupili provedenoj usmenoj raspravi održanoj prije donošenja odluke o zakonitosti rješenja. Istaknuti standardi postupanja<sup>61</sup> u upravno-sudskim postupcima promiču se u okviru pravosuđa prilagođenog djeci te su ispunjeni i u skladu sa Smjernicama Odbora ministara Vijeća Europe o pravosuđu prilagođenom djeci<sup>62</sup> i Strategijom Vijeća Europe o pravima djeteta (2016. – 2021.).<sup>63</sup>

## 6. Zaključak

Iz normativne analize pravnih izvora kojima se regulira posebni upravni postupak ograničenja slobode kretanja smještajem u prihvatne centre i dostupnih podataka upravno-sudske prakse US OS u odnosu na TPC

<sup>59</sup> V. čl. 10. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN 70/15, 127/17.

<sup>60</sup> Rješenje Upravnog suda u Osijeku, 2 UsI-1331/18-5, 24. 10. 2018., rješenje Upravnog suda u Osijeku, 3 UsI-1390/18-4, 16. 11. 2018.

<sup>61</sup> Odnose se na građanske, kaznene i upravne pravosudne postupke.

<sup>62</sup> Više o tome v. Izdavaštvo Vijeća Europe (2014).

<sup>63</sup> Vijeće Europe (2016).

Tovarnik može se zaključiti da je riječ o upravnom postupanju i sudovanju koje ima svojevrstne specifičnosti. Radi se o karakteristikama koje se prepoznaju u okviru provođenja *kvaziupravnog spora* kada US odlučuje u drugim zakonom propisanim slučajevima.

Uloga upravnih sudova u pružanju upravno-sudske zaštite iznimno je važna uzimajući u obzir hitnost postupanja i odlučivanja, kratkoću rokova za donošenje odluka, kategorije osoba (stranci, migranti, državljani treće zemlje, njihova maloljetna djeca) koje sudjeluju u postupcima i sporovima, ograničavanje prava kretanja itd. Analizirajući osobitosti posebnog postupka u tome upravnom području, može se istaknuti da se uvelike odstupa od uobičajena načina pokretanja i vođenja upravnih sporova te primjene načela usmene rasprave i drugih standarda.

Iz uvida u podatke sudske prakse u predmetima u kojima su sudjelovali maloljetnici može se istaknuti kako se poštuju odredbe o obvezatnom održavanju usmene rasprave. U odnosu na procesna prava i standarde postupanja koji trebaju biti osigurani kada se govori o djeci, upravno-sudska praksa pokazuje primjenu navedenih standarda i poštovanje zajamčenih prava djeteta. Podaci pokazuju da su rijetki slučajevi da se strance smješta u centar duže od tri mjeseca, što znači da se državljane trećih zemalja relativno brzo udalji iz Republike Hrvatske (Staničić & Horvat, 2020, str. 12).

## Literatura

- Britvić Vetma, B., & Ljubanović, B. (2011). Vrste upravnih sporova. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11(3), 753–772.
- Đanić Čeko, A. (2016). *Žalba u upravnom sporu u hrvatskom i poredbenom pravu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (neobjavljena doktorska disertacija).
- Đanić Čeko, A., & Held, M. (2019). Judicial control of administrative acts and measures regarding unlawful residence of foreigners in Croatia in the European context. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC): EU and Member States – Legal and Economic Issues*, 3(2019), 175–196.
- Đerđa, D. (2017). *Upravni spor*. Rijeka, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
- Staničić, F., Britvić Vetma, B., & Horvat, B. (2017). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.
- Staničić, F., & Horvat, B. (2020). Je li ispitivanje zakonitosti smještaja stranaca u centar upravni spor?. *Informator*, 6611, od 27. siječnja 2020., 10–12.

## Propisi

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

(Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN-MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10

Europska konvencija o ostvarivanju dječjih prava u Republici Hrvatskoj, NN-MU 1/10

Povelja o temeljnim pravima Europske unije, (2016/C 202/02), C 202/389, 2016, str. 1–17, preuzeto s <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>

Konvencija o pravima djeteta Ujedinjenih naroda, NN-MU 12/93

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN 70/15, 127/17

Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09

Zakon o područjima i sjedištima sudova, NN 67/18

Zakon o strancima, NN 130/11, 74/13, 69/17, 46/18

Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92, 77/92

Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 154/14, 94/16, 29/17

Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 93/16, 104/16, 116/18, 127/19

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 328, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, travanj 2018., 1–203

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, NN 70/12, 140/13, 50/14, 32/15, 11/17, 129/17, 5/18, 109/18, 24/19, 79/19

Pravilnik o postupanju prema državljanima trećih zemalja, NN 68/18

Pravilnik o boravku u prihvatnom centru za strance, NN 101/18, 57/19

## Sudska praksa

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-1502/2007, Zagreb, 9. 6. 2008.

Presuda Visokog upravnog suda RH, Usž-3203/18-3, Zagreb, 21. 8. 2018.

Presuda Visokog upravnog suda RH, Usž-3452/18-2, Zagreb, 30. 8. 2018.

Presuda Visokog upravnog suda RH, Usž-4075/18-2, Zagreb, 3. 10. 2018.

Presuda Visokog upravnog suda RH, Usž-3200/18-3, Zagreb, 14. 11. 2018.

Presuda Visokog upravnog suda RH, Usž-3660/18-2, Zagreb, 12. 12. 2018.

Rješenje Upravnog suda u Osijeku, 2 UsI-1331/18-5, 24. 10. 2018.

Rješenje Upravnog suda u Osijeku, 3 UsI-1390/18-4, 16. 11. 2018.

Rješenje Upravnog suda u Osijeku, UsI-158/19-4, 4. 2. 2019.

## Mrežni izvori

- Direktiva (EU) 2016/801 *Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, zaposljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata, i obavljanja poslova au pair*. OJ L 132, 21. 5. 2016, p. 21–57. Preuzeto s <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0801>.
- Vlada Republike Hrvatske (2014). *Nacionalna strategija za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2020. godine*. Preuzeto s <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Strategije%20-%20OGP/socijalna%20politika/NACIONALNA%20STRATEGIJA%20ZA%20PRAVA%20DJECE%20U%20RHZA%20RAZDOBLJE%20OD%202014.%20DO%202020.%20GODINE%5B1%5D.pdf>.
- Izdavaštvo Vijeća Europe (2014). *Smjernice Odbora ministara Vijeća Europe o pravosuđu prilagođenom djeci*, str. 1–83. Preuzeto s <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a450a>.
- Vijeće Europe (2016). *Strategija Vijeća Europe o pravima djeteta (2016. – 2021.)*, str. 1–30. Preuzeto s <https://rm.coe.int/strategija-vijeca-europe-za-prava-djeteta-croatia/1680931c64>.



# *E-propusnice u doba epidemije: snažno ograničenje, mnogobrojne slabosti*

*Željka Burić\**

UDK 351.778(497.5)  
342.746:342.76(497.5)  
342.746:351.77(497.5)

## 1. Uvod

Nove okolnosti traže i pretpostavljaju prilagodbu. Ta prilagodba, koliko god bila žurna, nužna i radi zaštite zdravlja ljudi i/ili imovine, mora biti provedena u skladu s pozitivnim propisima. Ako oni pak ne odgovaraju izazovu vremena, potrebno ih je prilagođavati i mijenjati. U nastavku se analizira koliko je u tome uspjela Republika Hrvatska u jednom obliku administrativnog upravljanja kriznom situacijom u doba epidemije virusa SARS-CoV2.

Naime, radi zaštite ljudskih života Stožer civilne zaštite donio je niz odluka kojima je regulirao društvene odnose i funkcioniranje u Republici Hrvatskoj. Ona koja je i samom Stožeru donijela niz pitanja te potrebu stalna promišljanja i prilagođavanja odluka je kojom je zabranjeno napuštanje mjesta prebivališta i stalnoga boravka u Republici Hrvatskoj. Potrebno je najprije analizirati osnovu za njezino donošenje, posebno jer je u nepunih mjesec dana donesen i niz izmjena i dopuna te odluke.

Prema Zakonu o civilnoj zaštiti, čl. 21.: »Stožer civilne zaštite osniva se na državnoj razini, razini područne (regionalne) i razini lokalne samouprave. Stožer civilne zaštite je stručno, operativno i koordinativno tijelo za provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite u velikim nesrećama i kata-

---

\* Dr. sc. Željka Burić, Zagreb.

strofama. Stožer civilne zaštite obavlja zadaće koje se odnose na prikupljanje i obradu informacija ranog upozoravanja o mogućnosti nastanka velike nesreće i katastrofe, razvija plan djelovanja sustava civilne zaštite na svom području, upravlja reagiranjem sustava civilne zaštite, obavlja poslove informiranja javnosti i predlaže donošenje odluke o prestanku provođenja mjera i aktivnosti u sustavu civilne zaštite. Ministar donosi pravilnik o sastavu stožera, načinu rada te uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite. Način rada stožera civilne zaštite uređuje se poslovnikom koji donosi ministar za Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske ili izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za stožer koji osniva.« Ministrom se u smislu Zakona o civilnoj zaštiti smatra ministar unutarnjih poslova.

Nadalje, Zakon o civilnoj zaštiti u čl. 22. regulira da »Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra osniva i imenuje rješenjem Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske koji se sastoji od rukovodećih osoba iz središnjih tijela državne uprave, operativnih snaga sustava civilne zaštite i drugih pravnih osoba od osobite važnosti za sustav civilne zaštite Republike Hrvatske. Načelnik je Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske ministar i rukovodi radom Stožera. Kada se proglašava katastrofa, rukovođenje radom Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske preuzima predsjednik Vlade Republike Hrvatske ili, po ovlaštenju predsjednika Vlade Republike Hrvatske, član Vlade ili načelnik Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske. Ministarstvo obavlja administrativne i tehničke poslove te osigurava uvjete za rad Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske.«

Zakon je dopunjen novim člankom na sjednici Hrvatskog sabora 18. ožujka 2020. Tim novim člankom kojim je Stožer civilne zaštite dobio veće ovlasti, čl. 22.a, propisano je da »u slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske donosi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Odluke i upute donose se radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana.«



## 2. Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj

Jedna je od niza odluka koje je radi zaštite zdravlja hrvatskih građana zbog epidemije virusa SARS-CoV2 donio Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj, i to 23. ožujka 2020. Odluka je donesena jer je »na pojedinim područjima postojao znatno povećan rizik od prijenosa bolesti COVID-19, a kako bi se smanjila mogućnost daljnjeg širenja bolesti« te je tako »zabranjeno napuštanje mjesta prebivališta i stalnog boravka«.

Od zabrane su izuzeti promet i kretanje nužno za opskrbu navedenih područja, dnevne migracije zaposlenih u službama bitnima za pružanje zdravstvene i veterinarske zaštite, dostavu lijekova i sanitetskog materijala, održavanje komunalne djelatnosti, vodoopskrbe i odvodnje, opskrbe plinom i strujom, zaštitarske službe, izvješćivanje javnosti, stanovnika koji zahtijevaju hitnu medicinsku skrb, iz vitalnih obiteljskih razloga poput pružanja skrbi djeci ili starijim osobama ili kupnje hrane i osnovnih potrepština, putovanja na posao i s posla ako je obavljanje posla nužno i ne može se obaviti od kuće i žurne i operativne službe koje sudjeluju u sprečavanju širenja bolesti COVID-19.

Prema točki III. navedene Odluke, pri ulasku i izlasku s tog područja moraju se poštovati mjere socijalnoga distanciranja, nezadržavanja na javnim prostorima te je odlučeno da je potrebno posjedovati valjanu propusnicu. Sadržaj propusnice propisan je i nalazio se u Prilogu Odluke. Određeni su i nadležni za izdavanje, ovjeravanje i potpisivanje propusnica prema kategorijama, a to su bile odgovorne osobe u pravnoj osobi, izabrani liječnici obiteljske medicine i nadležni stožeri civilne zaštite. Provedba i nadzor provedbe Odluke povjereni su stožerima civilne zaštite i Ravnateljstvu policije. U samo nekoliko dana provedbe te Odluke Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske zaprimio je dojave o zlouporabi izdavanja tih propusnica. Naime, izdavali su ih poslodavci iako su znali da njihovi djelatnici nisu tzv. »nužno osoblje«, izdavali su ih i za osobe koje kod njih nisu zaposlene te je postojao niz drugih slučajeva u kojima su kršili pravo izdavanja.

## 3. E-propusnice

Radi izbjegavanja svih takvih i sličnih postupanja nakon samo tjedan dana primjene Odluke 1. travnja 2020. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske

donio je Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj kojom je izmijenjena točka III. Odluke te su uvedene tzv. e-propusnice. Osim navedenog, propisano je da se one mogu izdavati na rok od jedan do 14 dana, ovisno o razlogu zbog kojeg se izdaju. Prema spomenutoj Odluci »pravne i fizičke osobe koje iz opravdanih razloga nisu u mogućnosti izdati e-propusnicu, dužne su zaprimljeni zahtjev za izdavanje e-propusnice dostaviti Ravnateljstvu civilne zaštite (elektroničkom poštom ili drugim dostupnim kanalima). Ako je zahtjev opravdan, Ravnateljstvo civilne zaštite će izdati e-propusnicu.«

Dodane su i nove točke prema kojima »Pravne i fizičke osobe koje su izdale propusnice do dana stupanja na snagu ove Odluke dužne su, najkasnije do 5. travnja 2020., sve izdane propusnice zamijeniti e-propusnicama. Napuštanje mjesta prebivališta i stalnog boravka moguće je od 6. travnja 2020. samo s e-propusnicama izdanim u skladu s Odlukom. Održavanje sustava e-Propusnice na infrastrukturi Centra dijeljenih usluga provodit će Ministarstvo uprave koje je sustav e-Propusnice i izradilo.«

Iako je Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske zaključio da će uvođenjem tog sustava uvesti i red, on je u izdavanju propusnica očekivano izostao. Sustav e-Građani u kojem je predviđeno izdavanje propusnica propustio je izdavanje propusnica na rok koji je i dulji od jednoga do 14 dana kako je to propisano Odlukom. Autorica ovog teksta ima propusnicu koju je izdao poslodavac na rok do 1. lipnja. Bitno je spomenuti da je višekratno isticano da je sustav izrađen na način da je povezan s ostalim tijelima državne uprave. Tu se postavlja pitanje kako je u tom slučaju mogla biti izdana propusnica na kućni broj na kojem autorica teksta nema prebivalište. Naime, prikaz propusnice u punom obliku moguć je u sustavu e-Građani. Nakon propusnice koju je izdao poslodavac autorica ovog teksta sama je u istraživačke svrhe zatražila propusnicu na više od 14 dana kako bi vidjela je li to moguće. Sustav joj je zahtjev odbio. Potom je (uz propusnicu koju je već imala »jer posao ne može obaviti od kuće«) zatražila propusnicu radi putovanja iz vitalnih obiteljskih razloga s istom pogrešnom adresom i rokom do 1. lipnja. Rok je trebalo korigirati na vrijeme do dva tjedna, dok adresa nije bila upitna. Sustav je u manje od pola sata izradio propusnicu i poslao je elektroničkom poštom. Dakle, autorica ovog teksta imala je dvije propusnice. Jednu je izradio sustav e-Građani na njezin zahtjev, a drugu poslodavac bez njezina zahtjeva. Obje su bile na kućni broj koji ne postoji te nikako nije kućni broj prebivališta. Propusnica izdana na zahtjev bila je na rok unutar 14 dana, dok je propusnica izdana od poslodavca bila na rok do 1. lipnja iako se iznimke od roka dužeg od 14 dana ne spominju ni u jednoj odluci Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske.

Nadalje, Odlukom o dopuni Odluke o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj propisano je da se nužna mjera zabrane napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj primjenjuje sve dok postoji ozbiljan rizik od prijenosa bolesti COVID-19, odnosno dok se Odluka ne stavi izvan snage.

Na prijedlog pojedinoga županijskog stožera civilne zaštite Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske može prije stavljanja te Odluke izvan snage ukinuti tu mjeru za područje pojedine županije ili dijela županije, pri čemu za kretanje na tom području nije potrebna e-propusnica. Ako postoje gospodarski razlozi i epidemiološka situacija to dopušta, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske može ukinuti mjeru za dvije ili više županija, a u tom slučaju za kretanje na tim područjima nije potrebna e-propusnica. Ako Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske ukine mjeru, on može na prijedlog županijskog stožera civilne zaštite i/ili Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo odrediti provođenje i dodatnih epidemioloških mjera.

## 4. Sporazumi

Sustav e-Propusnice pokazao je niz nedostataka. Nekoliko stotina tisuća izdanih e-propusnica u državi od četiri milijuna stanovnika dokazalo je da one nemaju onu važnost i vrijednost koju su trebale imati te da ne služe svrsi.

Slijedom navedenoga došlo je do primjene čl. 18. zakona, koji propisuje da dvije ili više jedinica lokalne samouprave koje su prostorno povezane u jedinstvenu cjelinu i koje pripadaju istomu geografskom području i dijele zajedničke rizike (na otoku i sl.) mogu zajednički organizirati obavljanje poslova civilne zaštite iz svoga samoupravnog djelokruga u skladu s odredbama toga zakona. Ujedno, propisano je da za obavljanje tih poslova jedinice lokalne samouprave mogu osnovati zajedničko tijelo te upravni odjel, službu ili zajednički organizirati njihovo obavljanje u skladu s odredbama toga zakona, izraditi zajednički plan djelovanja civilne zaštite koji potvrđuju izvršna tijela jedinica lokalne samouprave koje zajednički obavljaju poslove civilne zaštite i osnovati zajedničke postrojbe civilne zaštite. U čl. 18/3. zakon propisuje da jedinice lokalne samouprave međusobne odnose u zajedničkom organiziranju obavljanja poslova civilne zaštite iz svoga samoupravnog djelokruga uređuju posebnim sporazumom u skladu sa zakonom, statutima i drugim općim aktima. Jako je važan st. 4. koji naglašava da sporazum sklapaju izvršna tijela jedinica lokalne samouprave

na temelju odluke predstavničkih tijela o osnivanju, ustrojstvu i djelokrugu zajedničkoga upravnog tijela, odjela, službe ili drugog načina zajedničkog organiziranja poslova civilne zaštite. Na temelju st. 5. spomenutim sporazumom uređuje se financiranje, način upravljanja, odgovornost, statusna pitanja službenika i namještenika i druga pitanja važna za to tijelo. Sporazum izvršna tijela jedinica lokalne samouprave dostavljaju Ministarstvu. Ako jedinice lokalne samouprave osnivaju zajedničko tijelo, upravni odjel, službu ili na drugi način zajednički organiziraju obavljanje poslova civilne zaštite iz svoga samoupravnog djelokruga, dužne su izraditi svoju procjenu rizika i osnovati svoj stožer civilne zaštite.

Zakon je dao mogućnost koju su jedinice lokalne samouprave vrlo brzo primijenile. Čak i prebrzo jer na razini predstavničkih tijela nisu donijele nužno potrebne prethodne odluke o sklapanju sporazuma. Dodatni poticaj dan je i s nacionalne razine jer je Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske 18. travnja 2020. donio Odluku o dopuni Odluke o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj kojom se nužna mjera zabrane napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj primjenjuje sve dok postoji ozbiljan rizik od prijenosa bolesti COVID-19, odnosno dok se Odluka ne stavi izvan snage.

Na prijedlog županijskog stožera civilne zaštite Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske može ukinuti mjeru za područje pojedine županije ili dijela županije, a u tom slučaju za kretanje na tom području nije potrebna e-propusnica.

Ako postoje gospodarski razlozi i epidemiološka situacija to dopušta, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske može ukinuti mjeru za dvije ili više županija, pri čemu za kretanje na tim područjima nije potrebna e-propusnica. Ako Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske ukine mjeru, on može na prijedlog županijskog stožera civilne zaštite i/ili Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo odrediti provođenje i dodatnih epidemioloških mjera.

Tako je 19. travnja 2020. donesen niz odluka o ukidanju nužne mjere zabrane napuštanja mjesta prebivališta i stalnoga boravka za županijsku razinu. Primjerice, Odlukom o ukidanju nužne mjere zabrane napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka za područje Grada Zagreba i Zagrebačke županije, a kako se u njoj propisuje, s obzirom na gospodarske razloge i epidemiološku situaciju na području Grada Zagreba i Zagrebačke županije, kao i prijedlog Stožera civilne zaštite Zagrebačke županije klasa: 240-01/20-01/04, ur. broj: 238/1-07-03-20-111 od 19. travnja 2020., ukinuta je nužna mjera zabrane napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka za Grad Za-

greb i Zagrebačku županiju. Od tog je dana e-propusnica potrebna samo za odlazak izvan područja Grada Zagreba i Zagrebačke županije.

## 5. Prestanak zabrane napuštanja mjesta prebivališta i stalnoga boravka

Prema mišljenju epidemiološke službe u Republici Hrvatskoj početkom svibnja 2020. stekli su se uvjeti za nesmetano kretanje. Na temelju navedenoga Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske 10. svibnja 2020. donio je Odluku kojom je Odluku o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj stavio izvan snage. Odluka je stupila na snagu 11. svibnja 2020.

Ako se u razmatranje uzme nadležnost stožera civilne zaštite kako je ona propisana čl. 21. zakona, dalo bi se zaključiti da stavljanjem izvan snage odluke o zabrani kretanja postoje sistematizirani statistički podaci na nacionalnoj i županijskoj razini o izdanim e-propusnicama. Radi prikupljanja i obrade podataka svim stožerima civilne zaštite na županijskoj te na nacionalnoj razini poslana je zamolba da dostave podatke o ukupno izdanim e-propusnicama na svome području uz dodatni upit postoji li statistika prema kriterijima traženja propusnice ili mjesta prebivališta. Upit je poslan elektroničkom poštom. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske nije dostavio nikakve podatke, a stožeri civilne zaštite na razini županija na upit su odgovorili djelomično. Oni koji su poslali odgovor, nažalost nisu odgovorili na upit. Samo Sisačko-moslavačka županija poslala je konkretan broj. Svi ostali redom su odgovorili kako slijedi.

BJELOVARSKO-BILOGORSKA ŽUPANIJA	Nema odgovora.
BRODSKO-POSAVSKA ŽUPANIJA	Nema odgovora.
DUBROVAČKO-NERETVANSKA ŽUPANIJA	Zatražili obrazloženje zahtjeva koje im je poslano, ali se povratno nisu javili.
GRAD ZAGREB	Upućuju na Ministarstvo uprave.
ISTARSKA ŽUPANIJA	Propusnice su izdavali stožeri civilne zaštite jedinica lokalne samouprave, a preko aplikacije Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, predlažu zatražiti podatke na nacionalnoj razini.
KARLOVAČKA ŽUPANIJA	Propusnice su izdavali stožeri civilne zaštite gradova i općina, poslodavci, liječnici obiteljske medicine i drugi.

KOPRIVNIČKO-KRIŽEVAČKA ŽUPANIJA	Nemaju pristup ni uvid u sustav e-Propusnice, izdavanje nije bilo u njihovoj nadležnosti, upućuju na Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske.
KRAPINSKO-ZAGORSKA ŽUPANIJA	Nema odgovora.
LIČKO-SENJSKA ŽUPANIJA	Nema odgovora.
MEĐIMURSKA ŽUPANIJA	Županijski stožeri nemaju pristup u sustav ni uvid u ukupan broj izdanih propusnica.
OSJEČKO-BARANJSKA ŽUPANIJA	Obećali su skupiti podatke i dostaviti ih, do realizacije obećanja nije došlo.
POŽEŠKO-SLAVONSKA ŽUPANIJA	Nema odgovora.
PRIMORSKO-GORANSKA ŽUPANIJA	Statističke podatke zatražiti od svake pojedine jedinice lokalne samouprave ili od Ministarstva uprave.
SISAČKO-MOSLAVAČKA ŽUPANIJA	Dobiven podatak da su od 27. travnja do 15. svibnja izdali 5.343 e-propusnice.
SPLITSKO-DALMATINSKA ŽUPANIJA	Nisu izdavali pa ne raspoložu podatkom o broju.
ŠIBENSKO-KNINSKA ŽUPANIJA	Nemaju podatke jer su propusnice izdavale jedinice lokalne samouprave većinom preko sustava e-Gradani.
VARAŽDINSKA ŽUPANIJA	Lokalni stožeri civilne zaštite izdavali su e-propusnice te su podaci o izdanim propusnicama dostupni svim službama koje ih trebaju i smiju statistički obrađivati.
VIROVITIČKO-PODRAVSKA ŽUPANIJA	Nema odgovora.
VUKOVARSKO-SRIJEMSKA ŽUPANIJA	Nema odgovora.
ZADARSKA ŽUPANIJA	Nema odgovora.
ZAGREBAČKA ŽUPANIJA	Nema odgovora.

Izvor: autorica

## 6. Zaključak

Turbulentnost odlučivanja? Bi li to bio najblaži zaključak svega što se događalo tijekom malo više od mjesec dana u odnosu na zabranu napuštanja mjesta prebivališta i stalnoga boravka u Republici Hrvatskoj? Odlukom o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnoga boravka u Republici Hrvatskoj građanima Republike Hrvatske zabranjeno je kretanje, što vodi k zaključku da je sustav trebao biti pripremljeniji za taj iza-

zov no što je zapravo bio. Gotovo svakotjedno mijenjanje i dopunjavanje Odluke dovelo je do nesigurnosti u njezinoj primjeni, postavljanja niza pitanja, činjenice da gotovo četvrtina stanovništva (brojke e-propusnica s vremenom su se prestale objavljivati) ima propusnicu.

Autorica je mišljenja da se moglo i bolje i opreznije. U vrijeme opasnosti za zdravlje građanstva jasno je koja su to zanimanja prijeko potrebna da bi se život odvijao. Popis zanimanja postoji pa je trebalo izrijeком navesti koja zanimanja mogu dobiti propusnice za kretanje ako je riječ o poslu. Ovako su poslodavci određivali tko je nužno osoblje, a tko nije. Što je s onim poslodavcima koji su to možda zlorabili? Tko će ih i kada pozvati na odgovornost? Računamo na njihovu savjest? Nje očito nije bilo ni pri izdavanju propusnica. Naknadno će je biti još manje. Osim toga, postoji li negdje jedinstven popis »nužnog osoblja«?

Ako je propusnice u ostalim slučajevima odobravalala civilna zaštita, kako su odobrili propusnicu na kojoj je kao obrazloženje navedeno »molim da me kontaktirate putem poruke elektroničke pošte«? Takva propusnica izdana je u pola sata. Osim toga, sustav nije smio izdati propusnicu koja je imala krajnji rok znatno duži od roka koji je predviđen Odlukom jer se time također dovodi u pitanje provedba Odluke te njezina zlouporaba.

Dodatno zabrinjava i činjenica da stožeri civilne zaštite na razini županija ne raspolazu statističkim podacima izdanih e-propusnica u županiji. Postavlja se pitanje kako onda obrađuju statističke podatke. Jednako tako, upitna je i suradnja s građanima ako ne mogu dobiti odgovor na upit, a takva bi suradnja u vrijeme kriznih situacija trebala biti na najvišoj razini. Možemo li se pouzdati u podatke koje su županije svakoga dana objavljivale u vezi s našim sugrađanima koji su bili pozitivni na COVID-19 ako znamo da na županijskoj razini podaci nisu sistematizirani? Ili ih županije možda i imaju (v. tablicu, Sisačko-moslavačka županija), ali ih ne ustupaju na upit građana?

I na kraju, apsurdno je da se za međugradsko kretanje nije tražio podatak o načinu kretanja i neki drugi podaci koji bi pomogli u smanjivanju kretanja, što je i bio cilj tih odluka, a sve radi zaštite zdravlja. Jer tko može objasniti izdanu propusnicu osobi koja se koristi samo javnim prijevozom u trenutku kad on ne radi? Nije li bilo logično uz svaku propusnicu navesti dodatne podatke o kretanju?

Država u kojoj jedna osoba može imati više propusnica (na krivu adresu prebivališta i na rokove koji nisu u skladu s Odlukom) za kretanje između gradova jedino pješke jer drugog načina u određenom trenutku nije imala još jako puno mora raditi na analizi stanja sustava. Autorica je nastojala

mnogobrojnim porukama elektroničke pošte te preko društvenih mreža utjecati na kvalitetnije reguliranje te problematike upozoravajući na nepravilnosti relevantne sudionike u tom procesu, ali nije naišla na volju da se nešto mijenja.



## Europski sud za ljudska prava

UDK 341.231.14(4:497.5)(094.8)

### JURIŠIĆ PROTIV HRVATSKE

U povodu zahtjeva br. 29419/17 Europski sud za ljudska prava 16. siječnja 2020. donio je presudu *Jurišić protiv Hrvatske* kojom se utvrđuje da je Republika Hrvatska povrijedila pravo na poštovanje obiteljskog života podnositelju zbog nepoduzimanja potrebnih mjera kako bi se omogućili druženje i susreti između podnositelja i njegova maloljetnog sina koji živi s majkom. Riječ je o vrlo složenom i dugotrajnom postupku te je presuda<sup>1</sup> ESLJP-a izazvala pozornost javnosti.

*Jurišić protiv Hrvatske*, predmet br. 29419/17

Presuda Europskog suda za ljudska prava od 16. siječnja 2020.

Čl. 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

#### ČINJENICE

#### I. Okolnosti slučaja

Podnositelj je rođen 1970. i živi u Sesevskom Kraljevcu. Bio je u vezi s M. R., a vezu su prekinuli tijekom trudnoće. Dijete je rođeno 1. studenog 2006., a s obzirom na to da je majka odbijala upis oca djeteta u matičnom uredu, podnositelj je na Općinskom sudu u Daruvaru zatražio priznavanje očinstva, o čemu je navedeni sud odlučio u njegovu korist 9. veljače 2007.

<sup>1</sup> Dostupno na engleskom jeziku na [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-200324%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-200324%22]}).

### *A. Pokretanje postupka ostvarivanja prava susreta i druženja s djetetom*

Majka nije dopuštala viđanje djeteta s ocem te je podnositelj pokrenuo postupak na Općinskom sudu u Daruvaru kako bi ostvario pravo susreta i druženja s djetetom. Nakon saslušanja stranaka i pribavljenog mišljenja Centra za socijalnu skrb u Daruvaru, sud je 19. lipnja 2007. donio odluku kojom određuje susrete oca i djeteta subotom i nedjeljom u poslijepodnevnim satima u mjestu stanovanja majke. Odluka je protekom roka žalbe postala pravomoćna 12. srpnja 2007.

### *B. Izvršenje odluke*

Podnositelj se 23. listopada 2009. ponovno obratio sudu tražeći izvršenje, navodeći kako majka izbjegava kontakt, a od kolovoza 2009. potpuno uskraćuje susrete s djetetom. Sud je udovoljio traženju 28. listopada 2009., no 21. listopada 2010. donosi konačnu odluku o odbacivanju zahtjeva jer je u međuvremenu donesena nova odluka o održavanju drukčije organiziranih susreta podnositelja s djetetom.

### *C. – G. Tijek radnja u nastavnim postupcima*

Podnositelj je 20. travnja 2009. zatražio da mu se omogući provođenje više vremena s djetetom koje bi bilo primjerenije djetetovoj dobi. Predložio je susrete subotama i nedjeljama od 9 do 19 h, čemu se majka usprotivila navodeći da je to pretjerano te ističući da je dijete sklono alergijama. 20. kolovoza 2009. podnositelj je sudu uputio dopis u kojem opisuje poteškoće u održavanju kontakta s djetetom. U nastavnim postupcima dvoje je liječnika iznijelo stručno mišljenje o djetetovim alergijama koje nisu razlog za ograničavanje susreta s ocem jer su oba roditelja sposobna osigurati djetetu odgovarajuću zdravstvenu skrb. 14. svibnja 2010. Općinski sud u Daruvaru odlučio je da će se susreti oca s djetetom događati svakoga prvog i trećeg vikenda u mjesecu, i to od petka u 18 h do nedjelje u 18 h, dva tjedna tijekom srpnja ili kolovoza i jedan tjedan u prosincu ili siječnju. Na tu je odluku majka uložila žalbu koju je Županijski sud u Bjelovaru odbio 11. listopada 2010. potvrđujući presudu prvostupanjskog suda.

Podnositelj je 28. prosinca 2010. Općinskom sudu u Daruvaru, pozivajući se na pravomoćno i ovršno rješenje Općinskog suda u Daruvaru od 14. svibnja 2010., podnio prijedlog za ovrhu radi ostvarivanja susreta i druženja njega kao roditelja s maloljetnim djetetom. Žalbu protiv rješenja o ovrsi majka je uložila u spis 1. veljače 2011. Županijski sud u Bjelovaru,

Stalna služba u Virovitici, rješenjem od 7. srpnja 2011. ukinuo je rješenje o ovrsi Općinskog suda u Daruvaru od 21. siječnja 2011. i predmet vratio prvostupanjskom sudu na odlučivanje.

U nastavljenome ovršnom postupku Općinski sud u Daruvaru održao je ročište 1. rujna 2011. na kojem je predstavnik Centra za socijalnu skrb Daruvar izjavio da, budući da je ovršenica promijenila mjesto prebivališta (iz Daruvara u Okučane), Centar za socijalnu skrb Daruvar više nije nadležan za sudjelovanje u predmetnome ovršnom postupku. Rješenjem od 1. rujna 2011. Općinski sud u Daruvaru oglasio se mjesno nenadležnim za postupanje te je po pravomoćnosti tog rješenja dopisom od 23. rujna 2011. predmet ustupljen Općinskom sudu u Novoj Gradiški kao mjesno nadležnom. Podneskom od 13. listopada 2011. majka je izvještala Općinski sud u Novoj Gradiški da je na tom sudu pokrenula izvanparnični postupak radi donošenja odluke o izmjeni načina i održavanja susreta i druženja ovrhovoditelja kao oca s djetetom, u pritvku je dostavila presliku podnesenog prijedloga. Općinski sud u Novoj Gradiški 18. listopada 2011. održao je ročište u nastavku ovršnog postupka te je zatraženo izvješće Centra za socijalnu skrb Nova Gradiška o provedenom savjetovanju podnositelja i majke od 24. listopada 2011. U spis predmeta uloženo je rješenje Centra za socijalnu skrb Nova Gradiška od 7. listopada 2011. kojim je ovršenici određen nadzor nad izvršavanjem roditeljske skrbi za maloljetno dijete od 1. listopada 2011. do 30. lipnja 2012. Spisu je priložena medicinska dokumentacija za maloljetno dijete koju je izdala Psihijatrijska bolnica za djecu i mladež Zagreb i Poliklinika za zaštitu djece Grada Zagreba. Zamolbom od 23. prosinca 2011. podnositelj kao ovrhovoditelj požuruje provođenje ovršnog postupka. Dana 25. siječnja 2012. Općinski sud u Novoj Gradiški donosi rješenje kojim određuje ovrhu i nalaže ovršenici da na temelju (i u smislu) pravomoćnog i ovršnog rješenja o ovrsi Općinskog suda u Daruvaru od 14. svibnja 2010. podnositelju kao ovrhovoditelju omogući druženje i susrete s maloljetnim djetetom. Majka u povodu tog rješenja 29. veljače 2012. podnosi žalbu koju Županijski sud u Slavenskom Brodu odbija rješenjem 16. travnja 2012. Podneskom od 20. lipnja 2012. podnositelj izvještava Općinski sud u Novoj Gradiški da nije uspio ostvariti susrete i druženje s djetetom i predlaže da sud ovršenici izrekne novčanu kaznu u iznosu od 5.000 kn te da joj nastavi izricati novčane kazne sve dok ne postupi po nalogu suda. Dana 2. srpnja 2012. podnositelj zamolnicom traži žurno postupanje i ponavlja prijedlog za izricanje novčane kazne ovršenici. Dana 13. srpnja 2012. Općinski sud u Novoj Gradiški održao je ročište na kojem su saslušani podnositelj kao ovrhovoditelj, ovršenica i djelatnica Centra za socijalnu skrb Nova Gra-

diška (psihologinja). Dana 19. srpnja 2012. podnositelj požuruje prisilno provođenje rješenja o ovrši. Općinski sud u Novoj Gradiški 13. srpnja 2012. donosi rješenje kojim majci izriče novčanu kaznu u iznosu od 5.000 kuna uz upozorenje na daljnje izricanje novčane kazne u iznosu od 5.000 kuna ako ne postupi po nalogu suda iz rješenja od 25. siječnja 2012. godine. Protiv tog rješenja ovršenica je podnijela žalbu 1. kolovoza 2012., a u privitku je dostavila rješenje Općinskog suda u Novoj Gradiški od 26. lipnja 2012. doneseno u povodu njezina prijedloga radi promjene odluke o održavanju susreta i druženja podnositelja kao oca s maloljetnim djetetom. Županijski sud u Slavanskom Brodu rješenjem od 7. rujna 2012. djelomično odbija žalbu majke i potvrđuje prvostupanjsko rješenje u dijelu kojim joj je izrečena novčana kazna, ali djelomično i prihvaća žalbu te ukida prvostupanjsko rješenje u dijelu u kojem je odbijen prijedlog za odgodu ovrhe i u tom dijelu predmet vraća prvostupanjskom sudu na ponovni postupak. U ponovljenom postupku Općinski sud u Novoj Gradiški 5. studenoga 2012. donosi rješenje kojim odgađa ovrhu sve dok se u odnosu na novoodređene susrete podnositelja kao oca s maloljetnim djetetom ne provede pravomoćna odluka donesena u izvanparničnom predmetu toga istog suda od 26. lipnja 2012. Podneskom od 15. travnja 2013. podnositelj predlaže nastavak postupka. Istog dana Općinski sud u Novoj Gradiški donosi rješenje kojim iznova odgađa ovrhu u predmetu sve dok se ne donese pravomoćna odluka u izvanparničnom predmetu tog suda. U povodu tog rješenja 2. svibnja 2013. podnositelj podnosi žalbu, a 22. svibnja 2013. požuruje rješavanje žalbe. Dana 6. lipnja 2013. spis ovršnog predmeta upućen je Županijskom sudu u Slavanskom Brodu radi provođenja postupka u povodu žalbe podnositelja izjavljene protiv rješenja Općinskog suda u Novoj Gradiški od 15. travnja 2013. Županijski sud u Slavanskom Brodu rješenjem od 27. lipnja 2013. odbio je žalbu podnositelja i potvrdio naznačeno prvostupanjsko rješenje. Podneskom od 26. ožujka 2015. podnositelj traži nastavak postupka. Nastavno, podneskom od 15. travnja 2015. podnositelj obavještava sud da je uz sudjelovanje djelatnika Centra za socijalnu skrb Nova Gradiška pokušao 17. travnja 2015. ostvariti kontakt s djetetom, u čemu nije uspio te predlaže sudu zakazivanje uredovanja sudskog ovršitelja radi provođenja ovrhe kako je zatražio prijedlogom. Općinski sud u Slavanskom Brodu, Stalna služba u Novoj Gradiški, 20. travnja 2015. donosi zaključak o nastavljanju ovrhe te određuje ovrhu nalogom majci da omogući druženje i susrete podnositelja s maloljetnim djetetom. Podneskom od 11. svibnja 2015. podnositelj izvještava sud o neuspjelom pokušaju ovrhe 1. svibnja 2015., predlaže da sud ovršenici izrekne novčanu kaznu u iznosu od 5.000 kuna i ponovno

zakaže uredovanje sudskog ovršitelja radi oduzimanja djeteta uz sudjelovanje djelatnika Centra za socijalnu skrb Nova Gradiška. Općinski sud u Slavanskom Brodu, Stalna služba u Novoj Gradiški, rješenjem od 12. svibnja 2015. određuje ovrhu prisilnim oduzimanjem maloljetnoga djeteta od ovršenice i predaju ovrhovoditelju za 15. svibnja 2015. uz sudjelovanje Centra za socijalnu skrb Nova Gradiška i policijskih službenika Policijske postaje Okučani. Podneskom od 15. svibnja 2015. majka traži odgodu ovrhe, ali prijedlog Općinski sud u Slavanskom Brodu, Stalna služba u Novoj Gradiški, odbija rješenjem od 15. svibnja 2015. Na uredovanju 15. svibnja 2015. ovrha zbog zaštite zdravlja maloljetnoga djeteta koje je u pokušaju oduzimanja od majke i predaje ovrhovoditelju doživjelo stres nije provedena. Majka je upozorena da odgoda ovršne radnje ne znači odgodu postupka te da i dalje pravno egzistira rješenje o oduzimanju maloljetnoga djeteta i predaji ocu radi susreta i druženja. Podneskom od 28. rujna 2015. podnositelj kao ovrhovoditelj ponovno traži uredovanje sudskog ovršitelja radi provođenja ovrhe.

Predsjednik Općinskog suda u Slavanskom Brodu 23. prosinca 2015. donosi rješenje kojim određuje rok od šest mjeseci za rješavanje predmeta. Podneskom od 1. travnja 2016. podnositelj ponovno požuruje provođenje ovrhe. Zaključkom od 13. srpnja 2016. određuje se ovrha uredovanjem za 18. srpnja 2016., ali ponovno nije provedena jer majka i maloljetno dijete nisu zatečeni na mjestu ovrhe.

Općinski sud u Slavanskom Brodu, Stalna služba u Novoj Gradiški, rješenjem od 20. srpnja 2016. majci izriče novčanu kaznu u iznosu od 10.000 kuna te ujedno donosi zaključak o ponovnom uredovanju 29. srpnja 2016. Majka podnosi žalbu s prijedlogom za odgodu ovrhe koji prvostupanjski sud odbija rješenjem od 28. srpnja 2016.

Predaja maloljetnoga djeteta podnositelju na uredovanju 29. srpnja 2016. nije provedena.

Prvostupanjski sud zaključkom od 29. srpnja 2016. majci izriče novčanu kaznu u iznosu od 10.000 kuna i određuje novi termin ovrhe 16. kolovoza 2016. na kojem predaja djeteta također nije provedena jer ni dijete, a ni ovršenica nisu zatečeni u obiteljskoj kući u kojoj žive. Dana 23. kolovoza 2016. majka podnosi žalbu sa zahtjevom za izuzeće uređujućeg suca i sudske savjetnice. Županijski sud u Slavanskom Brodu, Stalna služba u Požegi, rješenjem od 24. kolovoza 2016. prihvatio je žalbu majke, preinačio rješenje prvostupanjskog suda od 11. rujna 2015. i presudio da se odgoda ovrha u ovršnom predmetu na rok od šest mjeseci, odnosno do detaljne obrade nad maloljetnim djetetom i obrade obaju roditelja u kli-

nici u Zagrebu za psihotraumu djece te ukinuo rješenje prvostupanskog suda od 20. srpnja 2016.

U nastavku je rješenjem Ureda predsjednika Općinskog suda u Slavanskom Brodu od 3. studenoga 2016. odbijen zahtjev ovršenice kojim je zatražila izuzeće uređujućeg suca i sudske savjetnice. Općinski sud u Slavanskom Brodu, Stalna služba u Novoj Gradiški, 6. travnja 2017. pozvao je obje stranke u postupku da izvijeste sud o postupanju po rješenju Županijskog suda u Slavanskom Brodu, Stalne službe u Požegi, od 24. kolovoza 2016. Podneskom od 19. travnja 2017. majka je izvijestila sud da nije pokrenula postupak obrade jer smatra da »to nije njezina dužnost«, ali da je spremna odazvati se kada sud to rješenjem odredi. Podneskom od 10. svibnja 2017. podnositelj izvještava sud o nastavku postupanja majke u onemogućavanju svakoga kontakta oca s maloljetnim djetetom te u smislu upute iz rješenja Županijskog suda u Slavanskom Brodu, Stalne službe u Požegi, od 24. kolovoza 2016. moli aktivizam prvostupanskog suda. Spisu predmeta prileži i dopis Centra za socijalnu skrb Nova Gradiška kojim se Općinski sud u Novoj Gradiški izvještava o prijedlogu oca maloljetnoga djeteta o ostvarivanju susreta i druženja s maloljetnim djetetom. Novo ročište održano je 6. listopada 2017. na kojem predstavnik Centra za socijalnu skrb Nova Gradiška upućuje na potrebu da sud apelira na majku da prihvati postupak. Podneskom od 10. studenoga 2017. prvostupanski se sud molbom za provođenje detaljne obrade nad maloljetnim djetetom i obama roditeljima obraća Psihijatrijskoj bolnici za djecu i mladež u Zagrebu. Za postupak tražene obrade Poliklinici za zaštitu djece i mladih Grada Zagreba dostavljen je cjelokupni spis postupka, međutim obrada nije provedena jer majka nije 17. rujna 2018. pristupila zakazanom vještačenju te je spis ovršnog predmeta vraćen prvostupanskom sudu. Novim rješenjem od 10. listopada 2018. prvostupanski sud nastavlja provođenje ovrhe i određuje predaju maloljetnoga djeteta podnositelju za 2. studenoga 2018. Majka ulaže žalbu, a njezin prijedlog odbija prvostupanski sud rješenjem od 30. listopada 2018. Ovrha ponovno nije provedena jer je maloljetno dijete odbijalo odlazak podnositelju. Prvostupanski sud 20. studenoga 2018. donosi rješenje kojim obustavlja ovrhu u tom predmetu zbog neprovođenosti. Podnositelj protiv tog rješenja podnosi žalbu, a Županijski sud u Zagrebu rješenjem od 29. siječnja 2019. prihvaća žalbu podnositelja i ukida prvostupanijsko rješenje od 20. studenoga 2018. te predmet vraća prvostupanskom sudu na daljnji postupak. Podnositelj je 18. studenoga 2015. podnio predsjedniku Općinskog suda u Slavanskom Brodu zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Rješenjem od 23. prosinca 2015. predsjednik suda prihvatio je zahtjev podnositelja i odredio je rok od šest mjeseci u kojem je uređujući sudac

bio dužan donijeti odluku u navedenome ovršnom predmetu. Budući da u danom roku postupak nije okončan, podnositelj se 8. srpnja 2016. Županijskom sudu u Slavonskom Brodu obratio zahtjevom za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Rješenjem od 11. svibnja 2017. Županijski sud u Slavonskom Brodu prihvatio je zahtjev podnositelja te odredio podnositelju primjerenu naknadu u iznosu od 2.000 kuna s nalogom za njezinu isplatu, a Općinskom sudu u Slavonskom Brodu, Stalnoj službi u Novoj Gradiški, utvrdio obvezu da u predmetu koji se vodi na tom sudu u najkraćem mogućem roku, ali ne duljem od šest mjeseci računajući od dana dostave tog rješenja, donese odluku. Predmet je u smislu rješenja Županijskog suda u Zagrebu od 29. siječnja 2019. vraćen prvostupanjskom sudu na daljnje postupanje.

2. siječnja 2019. podnositelj podiže ustavnu tužbu protiv sudskog rješenja od 20. studenog 2018. kojim se okončava postupak ovrhe zbog neprovodivosti žaleći se na duljinu postupaka i posljedično tomu – povrede prava na obiteljski život. Dana 3. travnja 2019. Ustavni sud utvrđuje povredu prava na suđenje u razumnom roku i prava na obiteljski život te mu dodjeljuje naknadu u iznosu od 13.200 kn (približno 1.800 EUR) i nalaže Općinskom sudu donošenje konačne odluke o tom predmetu u roku od šest mjeseci.

Dana 10. travnja 2019. Općinski sud ponovno traži psihološko i psihijatrijsko vještačenje, čemu se majka protivi. Istoga dana sud traži nadležni centar za socijalnu skrb da se poduzmu mjere za zaštitu dobrobiti djeteta zbog povrede prava na susrete i druženje s ocem. Centar je pokrenuo kaznenu prijavu protiv majke, ali Državno odvjetništvo 28. srpnja 2019. odbija podizanje optužnice.

U međuvremenu je podnositelj 23. studenog 2015. zatražio zaštitu prava na suđenje u razumnom roku vezanog predmeta ovršnog postupka vođenog pod drugim brojem. Dana 23. prosinca 2015. predsjednik Općinskog suda u Slavonskom Brodu udovoljava traženju i nalaže okončanje postupka u roku od šest mjeseci. S obzirom na kontinuirano produljenje roka po šest mjeseci podnositelj se obratio i Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, ali 7. lipnja 2018. Vrhovni sud odbija uloženu žalbu.

Podnositelj je 3. studenog 2015. zatražio i dodjelu skrbništva nad maloljetnim djetetom. 24. siječnja 2017. obavljen je razgovor s djetetom u kojem je ono odbilo ikakvu vezu s ocem i izjavilo da želi da ga se ostavi na miru. Nakon provedenog vještačenja 1. lipnja 2017. sud je odbacio podnositeljev zahtjev.

Simultano se vodi i četvrti predmet u vezi s određivanjem vremena susreta djeteta s podnositeljem koji je privremeno bio obustavljen do završetka postupka dodjele skrbništva, a zatim nastavljen i još traje.

### H. Kazneni postupci

28. travnja 2015. Općinski sud u Slavonskom Brodu proglasio je majku krivom zbog sprečavanja i neizvršenja mjera za zaštitu djeteta i maloljetne osobe prema tadašnjem čl. 215. Kaznenog zakona (NN 110/97) te je osudio na kaznu zatvora od šest mjeseci; žalbe su obiju strana odbačene. Dana 6. studenog 2015. podnositelj je podignuo optužnicu protiv majke zbog neprovođenja odluke za zaštitu dobrobiti djeteta te onemogućavanja viđanja djeteta prema čl. 173. tadašnjega Kaznenog zakona (NN 125/11). Optužnica je prihvaćena 7. ožujka 2016. i postupak još traje. Dana 24. svibnja 2017. Općinsko državno odvjetništvo u Slavonskom Brodu također je podignulo optužnicu protiv majke po istom članku zakona, zbog opstrukcije susreta oca i djeteta; postupak je u tijeku.

## II. Relevantno domaće pravo

Podudarno je onomu iznesenom u slučajevima *K. B. i drugi protiv Hrvatske* (br. 36216/13) i *Ribić protiv Hrvatske* (br. 27148/12), a odnosi se na odredbe Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (NN 99/99) – čl. 34/4. i 5. te čl. 62. Obiteljskog zakona (NN 163/03 i dalje, na snazi od 22. srpnja 2003. do 1. rujna 2014.) – čl. 89/2. – 5., čl. 109. i 110., čl. 167/6., čl. 263/1. i 2., čl. 266. te Kaznenog zakona (NN 125/11 i dalje, na snazi od 1. siječnja 2013.) – čl. 173.

## PRAVO

### I. Navodno kršenje čl. 8. Konvencije

Podnositelj se žalio na nerazumno dugo trajanje postupka ostvarivanja prava na susrete s djetetom na domaćim sudovima, što je dovelo do povrede čl. 8. Konvencije koji glasi:

#### Članak 8.

#### PRAVO NA POŠTOVANJE PRIVATNOG I OBITELJSKOG ŽIVOTA

1. *Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.*
2. *Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje te radi sprečavanja*



*nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.*

- A. Sud je odlučio o dopuštenosti zahtjeva.
- B. Argumentacija podnositelja leži na činjenici da neuspješno pokušava provesti pravomoćnu odluku o održavanju susreta s vlastitim djetetom više od 10 godina. Vlada RH tvrdi da su poduzeti svi raspoloživi koraci kao i da je majci u više navrata određena novčana kazna zbog sustavnog opstruiranja druženja oca s djetetom te da je nejasno koje su se druge mjere mogle poduzeti u tom predmetu.
- C. Ocjena suda

Opća načela i njihova primjena (primjenjiva i na taj slučaj) prethodno su razmatrani u slučajevima *K. B. i drugi protiv Hrvatske* (br. 36216/13) i *Ribić protiv Hrvatske* (br. 27148/12). U ovom slučaju podnositeljev sin ima 13 godina i odbija susret s ocem. Europski sud utvrdio je da hrvatske vlasti nisu potpuno izvršile tri sudske odluke kojima su uređeni kontakti podnositelja i njegova sina tijekom 13 godina, a ovršni postupci traju već duže od devet godina, što znači da vlasti nisu poduzele potrebne korake da održe obiteljske veze između podnositelja i njegova sina, što je rezultiralo odbijanjem djeteta da kontaktira s ocem i njegovim potpunim otuđenjem od oca. Nadalje, unatoč činjenici da su se vlasti suočile s teškom obiteljskom situacijom u kojoj su se roditelji međusobno sukobljavali, Sud smatra da nedostatak suradnje između roditelja ne oslobađa državu od njezinih pozitivnih obveza koje proizlaze iz čl. 8. Konvencije. Također, unatoč činjenici da se protiv majke vode kazneni postupci zbog opstruiranja kontakta između oca i djeteta, vlasti nisu poduzele učinkovite korake kako bi to spriječile, a osobito s obzirom na potrebu hitnog postupanja. Zbog svega navedenog, a uzevši u obzir i odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske koji je u konkretnom slučaju prije utvrdio da je zbog nerazumne duljine ovršnih postupaka podnositelju povrijeđeno pravo iz čl. 8. Konvencije, Europski sud dosudio je podnositelju zahtjeva iznos od 13.000 EUR na ime neimovinske štete kao i iznos od 1.500 EUR na ime troškova postupka na tom Sudu.

## LAZAREVIĆ PROTIV BOSNE I HERCEGOVINE

U povodu zahtjeva br. 29422/17 Europski sud za ljudska prava 14. siječnja 2020. donio je presudu<sup>2</sup> u predmetu *Lazarević protiv Bosne i Hercegovine* u kojoj je zauzeo važno stajalište u svezi s primjenom članka 35/3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda o kriteriju postojanja znatne štete za podnositelja u kontekstu dopuštenosti podnošenja zahtjeva tom Sudu. Također utvrđuje povredu čl. 6. Konvencije o pravu na pošteno suđenje.

*Lazarević protiv BiH*, predmet br. 29422/17

Presuda Europskog suda za ljudska prava od 14. siječnja 2020.

Primjena čl. 35/3. i povreda čl. 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

### ČINJENICE

#### Okolnosti slučaja

Podnositelj je rođen 1960. i živi u Doboju. Dana 29. lipnja 2012. dobio je otkaz ugovora o radu u javnome željezničkom prijevoznom poduzeću Željeznice Republike Srpske A. D. Doboj (Željeznice RS) nakon što je odbio sklopiti novi ugovor o radu pod izmijenjenim uvjetima. 18. srpnja 2012. podnositelj je podnio tužbu protiv Željeznica RS tražeći isplatu otpremnine, regrese, zimske bonuse (za zimnicu i ogrjev), naknade za topli obrok i pripadajuće mirovinske doprinose. 4. srpnja 2013. prvostupanjski sud u Doboju prihvatio je zahtjev podnositelja u dijelu zahtjeva za isplatu otpremnine, ali je ostatak odbio zbog teške financijske situacije njegova bivšeg poslodavca. Okružni sud u Doboju 27. siječnja 2014. potvrdio je tu odluku. Vrhovni sud Republike Srpske 16. lipnja 2016. odbacuje reviziju po kriteriju vrijednosti spora (*ratione valoris*). 21. srpnja 2016. podnositelj je podignuo ustavnu tužbu Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine u kojoj se žalio na nepoštenost suđenja u njegovu radnom sporu tvrdeći da su domaći sudovi, iako su imali jasnu zakonsku odredbu, odbili njegov zahtjev iz nebitnih razloga. U prilog svojoj tvrdnji pozvao se na presudu Vrhovnog suda od 18. veljače 2015. i tumačenje Komisije za

<sup>2</sup> Dostupno na engleskom jeziku na [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-200351%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-200351%22]}).

tumačenje i nadzor primjene Općega kolektivnog ugovora od 12. veljače 2014. Dana 26. listopada 2016. Ustavni sud Bosne i Hercegovine odbio je ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva kao neosnovanu.

### *A. Dopuštenost zahtjeva*

Prema odredbi čl. 35/3. Konvencije Sud će proglasiti nedopuštenim svaki pojedinačni zahtjev, između ostalog, ako smatra da podnositelj nije pretrpio znatnu štetu osim ako interesi poštovanja ljudskih prava zajamčenih Konvencijom i dodatnim protokolima traže ispitivanje osnovanosti zahtjeva te pod uvjetom da se na toj osnovi ne odbaci nijedan slučaj koji nije propisno razmotren na domaćem sudu. Vlada Bosne i Hercegovine tvrdila je da zahtjevi koje su odbili domaći sudovi iznose otprilike 1.100 EUR i da podnositelj zato nije pretrpio znatnu štetu. Podnositelj je opovrgnuo argumente Vlade obrazlažući svoj status umirovljenika, zbog čega je odbijeni zahtjev za njega velik financijski gubitak. Sud je smatrao da je pitanje je li podnositelj zahtjeva pretrpio neku znatniju štetu glavni element kriterija utvrđenog u čl. 35/3. Konvencije ističući da se izostanak znatne štete može temeljiti na kriterijima kao što su financijski utjecaj spora ili važnost predmeta za podnositelja zahtjeva. Sud je utvrdio da predmetni iznos nije beznačajan te da ima negativan učinak na osobnu situaciju podnositelja zahtjeva, slijedom čega je Vladin prigovor odbačen.

### *B. Utvrđivanje povrede čl. 6. Konvencije*

Podnositelj zahtjeva iznio je argumente o tome da su presude donesene u njegovu slučaju očito suprotne domaćem zakonodavstvu i sudskoj praksi. Vlada je pobijala argumente konstatacijom da Europski sud za ljudska prava nije sud četvrtog stupnja i da ne bi trebalo dovoditi u pitanje tumačenje domaćeg prava nacionalnih sudova. Sud se u tome složio s Vladom s obzirom na to da su problemi tumačenja nacionalnog zakonodavstva ponajprije na nacionalnim sudovima. Međutim, Sud je istaknuo da može utvrditi kršenje čl. 6/1. Konvencije ako su obrazloženja nacionalnog suda proizvoljna ili očito nerazumna, što rezultira »poricanjem pravde«. U tom je slučaju Sud razmotrio nacionalno zakonodavstvo i sudsku praksu te primijetio da je čl. 33. Općega kolektivnog ugovora (na snazi u sporno vrijeme) svakom radniku priznao pravo na topli obrok i regres, kao što je pokazala i praksa Vrhovnog suda koji je nakon okončanja žalbenog postupka u drugome nevezanom predmetu zaključio da poslodavac mora isplatiti navedena davanja po osnovi rada neovisno o financijskoj situaciji

poslodavca. U tom predmetu i Ustavni je sud podupro obrazloženje Vrhovnog suda smatrajući da je odredba koja se odnosi na obvezu plaćanja spornih tražbina jasna, dostupna i nedvosmislena. Međutim, u podnositeljevu predmetu prvostupanjski je sud zanemario tu odredbu i odbio zahtjev podnositelja oslanjajući se na nebitne razloge (financijsko stanje podnositeljeva bivšeg poslodavca). Nadalje, ni drugostupanjski sud nije ispravio tu pogrešku, već je ponovio obrazloženje prvostupanjskog suda. Europski sud za ljudska prava smatra da takve proizvoljne presude prvostupanjskog i Okružnog suda u Doboju poriču pravdu u podnositeljevu predmetu. Sud je također primijetio da je revizija podnositelja na Vrhovnom sudu odbačena kao nespojiva *ratione valoris* i stoga nije ispitivana u vezi s osnovanosti. U svezi s tim Sud ističe da je primjena zakonskog praga *ratione valoris* za revizije Vrhovnom sudu legitiman i razuman proceduralni zahtjev uzimajući u obzir samu bit uloge Vrhovnog suda da se bavi isključivo pitanjima veće važnosti. Podnositelj zahtjeva u nastavnoj ustavnoj tužbi iznio je navode da su domaći sudovi unatoč jasnoj zakonskoj odredbi odbili njegov zahtjev na temelju nevažnih osnova te se pozvao na praksu Vrhovnog suda i na mišljenje koje je dala Komisija za tumačenje i praćenje primjene Općega kolektivnog ugovora. Međutim, Ustavni sud odbio je tužbu podnositelja usprkos vlastitoj praksi koja je pokazivala da pobijana odredba nije nejasna i dvosmislena, već upravo suprotno. Slijedom tih razmatranja Sud je zaključio da prvostupanjski i Okružni sud u Doboju podnositelju nisu osigurali pošteno suđenje, a to nije ispravio ni Ustavni sud, čime je nedvojbeno došlo do povrede čl. 6/1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje).

Podnositelj zahtjeva zatražio je 1.349,80 EUR na ime detaljno popisanih troškova i izdataka nastalih na domaćem i na tom Sudu, koji je zatražene troškove smatrao razumnima te je udovoljio traženju. Podnositelju zahtjeva nije priznato pravo na naknadu imovinske štete jer je u nacionalnome pravnom sustavu predviđeno ponavljanje postupka nakon utvrđene povrede prava na pošteno suđenje.

Prevela i priredila: *Paola Horvat Sovilj*\*

---

\* Paola Horvat Sovilj, studentica prve godine specijalističkog diplomskog stručnog studija javne uprave na Studijskom centru za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: horvat.sovilj@gmail.com

## Upravni sud u Splitu

UDK 347.998.85(497.5 Split)(094.9)  
351.74(497.5 Split)(094.9)

### OCJENJIVANJE RADA POLICIJSKOG SLUŽBENIKA

Ocjenjivanje rada policijskog službenika provodi se svake godine za prethodnu kalendarsku godinu. Rad policijskog službenika ocjenjuje se jednom od sljedećih ocjena: naročito uspješan, uspješan, dobar, zadovoljava, ne zadovoljava. Način provedbe, postupak te kriterije za ocjenjivanje kao i evidentiranje ocjena policijskog službenika utvrđuje ministar pravilnikom (čl. 81/1. i čl. 83/1. i 2. Zakona o policiji).<sup>1</sup> Policijski službenik ocjenjuje se ocjenom »dobar« ako su učinkovitost ispunjavanja postavljenih ciljeva, stupanj znanja i vještina, razumijevanje i pridržavanje propisa, prijedlozi koje daje za unaprjeđenje rada te komunikacijske vještine očekivane razine, ako radi uglavnom samostalno uz minimalan nadzor i rutinsko usmjeravanje; ako pristupa ekipnom radu i produktivan je u ostvarivanju zajedničkih ciljeva tima, iskazuje očekivani interes za izvršavanje zadaća, uglavnom se pridržava načela Etičkoga kodeksa policijskih službenika u odnosu prema strankama, nadređenima, suradnicima i onima kojima rukovodi, profesionalno je motiviran i stručno se usavršava; ako u radnom okruženju očekivano potiče ostvarivanje organizacijskih uspjeha i međusobno poštovanje, primjereno sudjeluje u poboljšanju i promjenama u skladu sa strateškim ciljevima. Policijski službenik može biti ocijenjen višom ili nižom ocjenom od ocjene »dobar« ako je u njegovu radu i ponašanju došlo do pozitivna ili negativna odstupanja od očekivane razine u ispunjavanju postavljenih ciljeva, primjeni propisa, prijedlozima za unaprjeđenje rada, komunikacijskim vještinama, motivaciji, usavršavanju i dr. Ocjena rada policijskog službenika izražava se dvjema decimalama i zbroj je ocjena dobivenih zbrajanjem ocjena svakog od kriterija za ocjenjivanje podi-

<sup>1</sup> Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19.

jeljenog s brojem izvršenih periodičnih kontrola, a ukupna ocjena zbroj je svih ocjena podijeljenih s brojem kriterija po kojima je policijski službenik ocjenjivan prema rasponu ocjena utvrđenih u točki V. Obrasca za ocjenjivanje koji je sastavni dio Pravilnika (čl. 5/1. i 2. i čl. 17/5. Pravilnika o ocjenjivanju policijskih službenika).<sup>2</sup>

Ocjena svakoga pojedinog kriterija pokazuje zaključak rukovoditelja o rezultatu koji je policijski službenik postigao u odnosu na određeni kriterij. S obzirom na to da je godišnja ocjena policijskog službenika upravni akt, a Zakonom o policiji nije, dok Pravilnikom o ocjenjivanju policijskih službenika i ne može biti isključena primjena Zakona o općem upravnom postupku (ZUP)<sup>3</sup>, upravno tijelo (Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske) dužno je obrazložiti zbog čega je nadređeni rukovoditelj policijskom službeniku za određeni kriterij dodijelio upravo određeni broj bodova i zbog čega je u konačnici policijski službenik ocijenjen određenom ocjenom<sup>4</sup>, a u postupku ocjenjivanja stranci (policijskom službeniku) mora se omogućiti predlaganje dokaza i očitovanje o dokazima u spis<sup>5</sup>,

<sup>2</sup> Pravilnik o ocjenjivanju policijskih službenika, NN 113/12.

<sup>3</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09.

<sup>4</sup> »U ovome sporu utvrđeno je da se osporena odluka tuženika ponajprije temelji na očitovanju prvostupanjskog tijela od 8. svibnja 2012., o čemu tužitelju u okviru upravnog postupka nije omogućeno izjašnjenje, čime je tuženik postupio protivno odredbama čl. 30. ZUP-a. Nadalje, odredbe Pravilnika kojima je uređen prvostupanjski postupak ocjenjivanja službenika ne mogu se tumačiti tako da se postupak nužno iscrpljuje u predočavanju prijedloga ocjene službenika te u donošenju prvostupanjskog rješenja ako se time ne ostvaruje svrha ocjenjivanja ili se na taj način stranci uskraćuju bitna procesna prava. Riječ je o postupku koji se vodi po službenoj dužnosti, u kojem je na javnopravnom tijelu obveza utvrđivanja svih odlučnih činjenica, prezentiranja tih činjenica stranci, kao i omogućavanja stranci da se o njima izjasni te predloži izvođenje dokaza u prilog svojim tvrdnjama. Iz reakcije tužitelja na predloženi mu prijedlog ocjene bilo je očito da je tužitelj nezadovoljan tim prijedlogom, tj. da osporava njegovu osnovanost, iz čega je slijedila dužnost prvostupanjskog tijela da, osim norma Pravilnika i korištenja tipiziranog obrasca, primjenom mjerodavnih odredaba ZUP-a, tužitelju navede precizne razloge za takav prijedlog te da mu o tim razlozima omogući izjašnjenje.« (Upravni sud u Rijeci, presuda od 29. 3. 2013.).

<sup>5</sup> »U ovome sporu utvrđeno je da se osporena odluka tuženika ponajprije temelji na očitovanju prvostupanjskog tijela od 8. svibnja 2012., o čemu tužitelju u okviru upravnog postupka nije omogućeno izjašnjenje, čime je tuženik postupio protivno odredbama čl. 30. ZUP-a. Nadalje, odredbe Pravilnika kojima je uređen prvostupanjski postupak ocjenjivanja službenika ne mogu se tumačiti tako da se postupak nužno iscrpljuje u predočavanju prijedloga ocjene službenika te u donošenju prvostupanjskog rješenja ako se time ne ostvaruje svrha ocjenjivanja ili se na taj način stranci uskraćuju bitna procesna prava. Riječ je o postupku koji se vodi po službenoj dužnosti, u kojem je na javnopravnom tijelu obveza utvrđivanja svih odlučnih činjenica, prezentiranja tih činjenica stranci kao i omogućavanja stranci da se o njima izjasni te predloži izvođenje dokaza u prilog svojim tvrdnjama. Iz reakcije tužitelja na predloženi mu prijedlog ocjene bilo je očito da je tužitelj nezadovoljan tim prijedlogom, tj.

za što je preduvjet da upravno tijelo prikupi dokaze za relevantne činjenice (čl. 3/1., čl. 30., čl. 52. i čl. 98/5. ZUP-a). Dakle, ocjena pojedinih kriterija i godišnja ocjena ne mogu biti temeljene na osobnom dojmu ocjenjivača, već isključivo na činjenicama i dokazima, čime se isključuje mogućnost arbitrarnog postupanja ocjenjivača.<sup>6</sup>

U ocjenjivanju teret dokaza na upravnom tijelu teret je dokazivanja da je policijski službenik radio i ponašao se na nižoj razini od očekivane (standardne), a u suprotnom slučaju teret dokazivanja na strani je policijskog službenika.

### Iz obrazloženja:

»Ovaj sud ne može otkloniti prigovore ni tužbene navode tužitelja da ocjena tužitelja za svaki pojedini kriterij i kategoriju ocjenjivanja za 2017. godinu nije valjano i argumentirano obrazložena u skladu s odredbama Zakona i Pravilnika, da rješenje nije obrazloženo u skladu s odredbom čl. 98/5. ZUP-a, da činjenično stanje nije na nesporan i potpun način utvrđeno, da tuženo tijelo u obrazloženju osporavanog rješenja navodi da je pravo stanje stvari utvrđeno na temelju službenih podataka, a da nijedan

---

da osporava njegovu osnovanost, iz čega je slijedila dužnost prvostupajskog tijela da, osim norma Pravilnika i korištenja tipiziranog obrasca, primjenom mjerodavnih odredaba ZUP-a, tužitelju navede precizne razloge za takav prijedlog te da mu o tim razlozima omogući izjašnjenje.«, Upravni sud u Rijeci, presuda od 29. 3. 2013.; »51. Štoviše, pojam poštenog suđenja podrazumijeva i pravo na kontradiktorni postupak, prema kojemu stranke moraju imati prigodu 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 mogli utjecati na odluku suda (v. prethodno citirani predmet Lentičić, odlomak 49., i u njemu navedene predmete)«, Europski sud za ljudska prava, predmet *T. G. protiv Hrvatske*, zahtjev 39701/14, odluka od 11. 7. 2017.; »49. Štoviše, pojam poštenog suđenja podrazumijeva i pravo na kontradiktorni postupak, prema kojemu stranke moraju imati prigodu 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 mogli utjecati na odluku suda (v. predmet *Krčmář i drugi protiv Češke Republike*, br. 35376/97, stavak 40., 3. ožujka 2000.). Na nacionalnim je vlastima da osiguraju u svakome pojedinačnom slučaju ispunjenje tih zahtjeva (v. predmet *Perić protiv Hrvatske*, br. 34499/06, stavak 19., 27. ožujka 2008.)«, Europski sud za ljudska prava, predmet *Letinić protiv Hrvatske*, zahtjev 7183/11, odluka od 3. 5. 2016.

<sup>6</sup> »58. Naime, ustavno pravo na pravično suđenje, zajamčeno čl. 29/1. Ustava, primarno jamči zaštitu od arbitrarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela. U tom su smislu obrazloženja sudskih odluka iznimno važna jer je nedostatak ozbiljnih, relevantnih i dostatnih razloga za ocjene kakve su odlukom dane prvi i najvažniji znak koji upućuje na arbitrarno sudsko odlučivanje.«, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-412/2016 od 3. 6. 2016.

službeni podatak u rješenju nije naveden, osim podataka o broju predmeta, a u odnosu na koji da je izveden potpuno pogrešan zaključak kao ni da tuženo tijelo nije odgovorilo na žalbene navode...

Valja istaknuti da nije sporno da se po prirodi upravne stvari kod ocjenjivanja policijskih službenika od neposredno nadređenog službenika očekuje da u prijedlogu ocjene na temelju neposrednog saznanja predloži ocjenu koja odgovara iskazanoj radnoj učinkovitosti, opsegu, kvaliteti i rokovima izvršenja poslova prema opisu poslova određenog radnog mjesta, uzimajući u obzir poštivanje službene dužnosti i osobno ponašanje tijekom kalendarske godine. S obzirom na prirodu policijske službe, ocjenjivanje službenika oblik je slabije pravne vezanosti javnopravnog tijela pravnom normom u kojoj javnopravno tijelo odlučuje primjenom slobodne ocjene u okviru zakonom dane ovlasti i svrhe radi koje je ovlast dana. Zbog nemogućnosti da se pojedinačni segmenti pojedinog radnog mjesta vrednuju objektivno mjerljivim pokazateljima, javnopravna tijela dužna su se pridržavati postupka uređenog Pravilnikom te u konačnici s predloženom ocjenom upoznati policijskog službenika. Samim Pravilnikom predviđena je mogućnost da nezadovoljni policijski službenik stavi primjedbu te eventualno u skladu s odredbom članka 11. Pravilnika traži da se pri predlaganju ocjene uzmu u obzir i ostali poslovi koje je obavljao tijekom kalendarske godine i o tome priloži odgovarajući dokaz koji je neposredno nadređeni rukovoditelj dužan uzeti u obzir ako bitno utječu na prijedlog ocjene te ako su povezani s radnim mjestom na koje je policijski službenik raspoređen.

U konkretnom slučaju nije sporno da je tužitelj u zakonom propisanom roku stavio primjedbe na predloženu ocjenu za 2017. godinu i tražio da se pri predlaganju ocjene uzmu u obzir i ostali poslovi koje je obavljao tijekom kalendarske godine i o tome priložio odgovarajuće dokaze, a primjedbe su priložene Obrascu za ocjenjivanje službenika za 2017. godinu koji je dostavljen uz spis tuženog tijela kao i da se voditeljica Službe ... očitovala na istaknute prigovore na način da je istaknute prigovore ocijenila neosnovanima ustrajući i dalje na predloženoj ocjeni, a nakon čega je rukovoditelj ustrojstvene jedinice ... dao konačni prijedlog ocjene za tužitelja na način da se u cijelosti suglasio s prijedlogom ocjene koji je za tužitelja dala voditeljica Službe ... a potom je prvostupanjsko upravno tijelo donijelo rješenje kojim je tužitelj za 2017. godinu ocijenjen ocjenom 'uspješan'.

Također nije sporno da očitovanje voditeljice Službe ... kojim je ocijenila istaknute prigovore tužitelja neosnovanim nije dostavljeno tužitelju niti su primjedbe zajednički razmotrene, pa je nesporno da je u konkretnom slučaju povrijeđeno pravo stranke na sudjelovanje u postupku ocjenji-



vanja, o čemu je brojna upravno-sudska praksa već zauzela i izrazila svoje pravno stajalište, a na odluke se i tužitelj u svojoj tužbi osnovano pozvao. Međutim, valja istaknuti da je kod donošenja ocjene upravno tijelo dužno, osim odredaba Pravilnika koji propisuje način i postupak ocjenjivanja, istodobno pridržavati se i odredbe članka 98/5. Zakona o općem upravnom postupku prema kojoj obrazloženje sadržava kratko izlaganje zahtjeva stranke, utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza, razloge zbog kojih nije prihvaćen koji od zahtjeva i predloženih dokaza, razloge koji su bili odlučujući za donošenje predmetne ocjene, dakle ocjena mora biti obrazložena, mora se temeljiti na činjenicama i dokazima, na nesporno utvrđenom činjeničnom stanju te ne smije biti rezultat osobnog odnosa rukovoditelja prema službeniku, a sve kako bi se isključilo arbitrarno ili samovoljno ocjenjivanje.

Kako bi se isključilo arbitrarno ili samovoljno ocjenjivanje, potrebno je u rješenju o ocjenjivanju obrazložiti razloge zbog kojih je tužitelju prema određenom kriteriju priznat određen broj bodova, a takvi nedostaci se, po mišljenju ovog suda, ne mogu otkloniti ni obrazloženjem osporavanog rješenja jer saznanja i uvid u tužiteljev rad može imati samo službeniku neposredno nadređena osoba.

Također, valja istaknuti da se po ocjeni ovog suda, a pozivom na odredbu čl. 4/2. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17) upravni spor ne može voditi o pravilnosti pojedinačne odluke done-sene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela, ali se može voditi o zakonitosti takve odluke, u granicama ovlasti i svrsi radi koje je ovlast dana. Međutim, danu ocjenu potrebno je obrazložiti i dati razumljive razloge ocjene prema pojedinom kriteriju.

U rješenju o ocjenjivanju trebaju se obrazložiti razlozi zbog kojih je tužitelju prema određenom kriteriju priznat određen broj bodova, a ta obveza postoji bez obzira na to što su kriteriji prema kojima se ocjenjuje u obrascu navedeni, međutim izostali su razlozi zbog kojih je tužitelju prema određenom kriteriju priznat određen broj bodova, zbog čega ovaj sud tužbu tužitelja u cijelosti prihvaća kao osnovanu.

Konačno, tuženo tijelo se u obrazloženju osporavanog rješenja pozvalo na pravno shvaćanje Upravnog suda u Rijeci u presudi od 27. travnja 2017. prema kojem je 'na poslodavcu primarni subjektivni teret dokazivanja da je službenik svoje dužnosti obavljao ispod standardne razine, a na službeniku primarni subjektivni teret dokazivanja da zaslužuje ocjenu višu od standardne', a stav je potvrđen i presudom Visokoga upravnog suda RH od 31. kolovoza 2017.

U vezi s navedenim valja istaknuti da je u konkretnoj upravnoj stvari i predmetnom upravnom sporu primjenom pravila o teretu dokazivanja koje je propisano odredbom čl. 221.a Zakona o parničnom postupku, a koji se kod izvođenja dokaza u upravnom sporu primjenjuje u skladu s odredbom čl. 33. Zakona o upravnim sporovima tužitelj kao policijski službenik u zvanju glavni policijski savjetnik, po ocjeni ovog suda, dokazao da zaslužuje ocjenu višu od standardne, u konkretnom slučaju višu od one koju je dobio osporanim prvostupanjskim rješenjem, slijedom čega je tužba tužitelja i ocijenjena osnovanom.

Navedeno pravno shvaćanje zauzela je i brojna sudska praksa, pa tako primjerice i Vrhovni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci od 11. travnja 2018. kao i Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci od 1. prosinca 2016.

S obzirom na navedeno, prema mišljenju ovog suda, tužitelj s pravom upozorava na nedostatke prvostupanjskog rješenja u odnosu na izostanak obrazloženja, zbog čega je valjalo prihvatiti tužbeni zahtjev tužitelja te odlučujući u granicama postavljenoga tužbenog zahtjeva, a s obzirom na prirodu upravne stvari, poništiti osporavano rješenje tuženog tijela kao i osporavano prvostupanjsko rješenje te predmet vratiti na ponovni postupak i odlučivanje, a sve u skladu s odredbom čl. 31/1. u svezi s odredbom čl. 58/1. ZUS-a.«

Upravni sud u Splitu, presuda 3 UsIrs-120/19-7 od 2. prosinca 2019.

Priredio: *Damir Juras\**

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

## Konferencija *Politics of Bureaucracy: Roles of Top Public Officials in Turbulent Times*

UDK 35.08(047)

Nakon što je 2005. pokrenut Transatlantski dijalog (*Transatlantic Dialogue*, TAD) kao serija redovitih godišnjih konferencija koje naizmjenično organiziraju Europska grupa za javnu upravu (EGPA) i Američko društvo za javnu upravu (ASPA), sličan je dijaloški tip događanja koji potiče razmatranje suvremenih pitanja i izazova javnog upravljanja, javne uprave i javnog menadžmenta između dvaju geografski, društveno, politički i upravno donekle specifičnih područja uspostavljen 2008. između zapadne i istočne Europe. Naime, od te godine naizmjenično se održavaju susreti Transeuropskog dijaloga (*Trans European Dialogue*, TED) u organizaciji Europske grupe za javnu upravu (*European Group for Public Administration*, EGPA) i Mreže instituta i škola za javnu upravu u srednjoj i istočnoj Europi (*The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPACee). Isprva su se održavali svake godine naizmjenično u nekom od gradova stare i nove Europe, a od 2016. svake parne godine, ukupno deset puta prethodnih godina. Tako su s jedne strane kao domaćini figurirali Helsinki, Beč, Potsdam, Milano, Portsmouth, a s druge Talin, Ljubljana, Budimpešta, Cluj-Napoca i sad Bratislava. TED okuplja već etablirane znanstvenike i globalno priznate praktičare javne uprave koji svake godine razmatraju neku od ključnih tema razvoja javne uprave koja je aktualna u Europi, ali i šire.

Jedanaesti po redu TED održan je od 11. do 13. veljače 2020. u Sveučilišnoj knjižnici u Bratislavi, Slovačka, u organizaciji Sveučilišta Comenius, Fakulteta za ekonomske i društvene znanosti te Instituta za javne politike. Tema TED-a bila je *Upravna politika: uloge nositelja visokih javnih funkcija u turbulentnim vremenima (Politics of Bureaucracy: The Roles of Top Public Officials in Turbulent Times)*, sa šest temeljnih podtema i pozvanih izlaganja

te sudjelovanjem pet do osam izlagača, dokazanih istraživača u području, unutar svakog panela. Prvoga dana održan je doktorski seminar na kojem je posebno izlaganje imao profesor emeritus B. Guy Peters, jedno od najcjenjenijih i najcitiranijih imena u području javne uprave i javnih politika, autor niza knjiga, udžbenika, radova i projekata na temu upravne reforme i upravne politike, profesor političkih znanosti Sveučilišta u Pittsburghu, SAD, kojemu je tom prigodom uručena počasna medalja Sveučilišta Comenius.

Šest podtema predstavili su ključni europski znanstvenici u proučavanju pitanja vrha uprave – vodećih figura političke i upravne razine – dužnosnika, visokih službenika, savjetnika. Prva sesija, koju je otvorio profesor Tobias Bach sa Sveučilišta u Oslu, Norveška, a moderirala profesorica Tiina Randma-Liiv s Tehničkog sveučilišta u Talinu, Estonija, bavila se pitanjem profesionalnog, političkog i socioekonomskog podrijetla nositelja vodećih funkcija u upravi (ministara, rukovodećih službenika) i kriterija za njihovo imenovanje, a posebno promjena u vrijeme brojnih populističkih vlada i koalicija. Drugu sesiju, koju je moderirao profesor Gyorgy Hajnal sa Sveučilišta Matije Korvina iz Budimpešte, ujedno i predsjednik NISPACEE-ja, uvodno je otvorio profesor Arnošt Veselý s Karlova sveučilišta u Pragu, Češka, a panel je razmatrao pitanje stvarnih zadataka i posla vodećih ljudi u upravi – što rade, kako to možemo saznati i u kojoj se mjeri njihovi poslovi mijenjaju tijekom vremena. U trećoj sesiji, koju je moderirao profesor emeritus G. B. Peters, profesor Jan-Hinrik Meyer-Sahling sa Sveučilišta u Nottinghamu, UK, suprotstavio je procese politizacije i profesionalizacije uprave, a nastavila se razmatranjem pitanja otpornosti politizacije u zemljama istočne Europe – ona ne jenjava usprkos zakonskim okvirima i očekivanjima izgradnje profesionalne javne uprave. U četvrtoj sesiji, koju je moderirao profesor Juraj Nemeč s Masarykova sveučilišta u Brnu, Češka, profesorica Sylvia Veit sa Sveučilišta Kassel, Njemačka, otvorila je raspravu o ulozi *policy* savjeta ministrima, o ulozi političkih savjetnika te njihova odnosa sa službenicima. U petoj sesiji, koju je moderirao profesor Edoardo Ongaro s Otvorenog sveučilišta u Ujedinjenom Kraljevstvu, a uvodnim izlaganjem otvorila profesorica Külli Sarapuu s Tehničkog sveučilišta u Talinu, Estonija, razmatralo se pitanje legitimnosti i odgovornosti vodstva uprave, odnosa političara i službenika te instrumenata za jačanje odgovornosti, uključujući transparentnost i sukob interesa o kojima je, između ostalih tema, govorila izvanredna profesorica dr. sc. Anamarija Musa s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Šesta i posljednja sesija, koju je moderirao profesor Jean-Michel Eymeri Douzans sa Sciences Po iz Toulousea, Francuska, ujedno i predsjednik Europske grupe za javnu

upravu, razmatrala je pitanje javne vrijednosti o načinu i mjeri u kojoj vodeće osobe u upravi pridonose ostvarivanju i komuniciranju javne vrijednosti i posljedično utječu na povjerenje u javnu upravu, a temu je otvorio profesor Michal Sedlačko sa Sveučilišta primijenjenih znanosti, Kampus u Beču, Austrija. U zaključnom panelu svoja razmišljanja na temu i rezime vrlo intenzivnih rasprava u pojedinim sesijama dali su profesor B. Guy Peters, Tony Verheijen iz Svjetske banke te Katarína Staroňová sa Sveučilišta Comenius iz Bratislave, naglašavajući centralnu važnost donošenja odluka u javnoj upravi koja se zbiva na razmeđu politike i uprave koja se znatno mijenja pod utjecajem suvremenih razvojnih trendova, a posebno u smjeru gubljenja jednoznačne dihotomije između politike i uprave – danas je riječ o jezgri izvršne vlasti koja je crna kutija čije inpute, procese i rezultate tek treba proučiti u okviru novih okolnosti, prije svega, raspada klasičnih stranačkih sustava te personalizacije politike, ali i niza dugo prisutnih trendova u upravi, osobito onih potaknutih novim javnim menadžmentom. Istaknuto je da klasična literatura primjenjiva na 20. stoljeće više ne može zadovoljiti svojim odgovorima na pitanja, nego se odgovore mora tražiti novim i imaginativnim istraživanjima.

Iznimno zanimljivo, raspravom intenzivno i inspirativno događanje koje se održalo u prekrasnom prostoru Sveučilišne knjižnice koja je prošle godine proslavila stoljeće postojanja (osnovana je 1919. kao knjižnica Sveučilišta Comenius) osobno su i uz pomoć suradnika organizirale vodeće slovačke znanstvenice u području javne uprave, profesorice Katarína Staroňová i Emília Sičáková-Beblavá s Instituta za javne politike Fakulteta za ekonomske i društvene znanosti Sveučilišta Comenius. S obzirom na važnost i eminentnu ulogu TED-a u razvoju javne uprave na europskom kontinentu, kao jedna od mogućih lokacija »nove Europe« za održavanje sljedećeg TED-a u veljači 2024. nalazi se i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Više o TED2020 na <http://www.ted2020.eu/#>.

*Anamarija Musa\**

---

\* Izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: [amusa@pravo.hr](mailto:amusa@pravo.hr)



# Nagrada NISPAcee Mzia Mikeladze Petri Đurman

UDK: 378.046;35.07(047)

Dana 13. srpnja 2020. NISPAcee (*The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*) na svojim je mrežnim stranicama objavio da je dobitnica nagrade Mzia Mikeladze za najbolju doktorsku disertaciju u 2020. godini dr. sc. Petra Đurman, poslijedoktorandica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu i članica Instituta za javnu upravu. Dobitnici će nagrada biti dodijeljena na godišnjoj konferenciji NISPAcee-ja u Ljubljani u svibnju 2021. s obzirom na to da je planirana godišnja konferencija u Splitu ove godine otkazana zbog epidemiološke situacije. Odluku o najuspješnijoj disertaciji donijela je međunarodna komisija sastavljena od istaknutih profesora javne uprave. Nagradom se promovira istraživanje mladih znanstvenika te odaje priznanje istaknutom radu i znanstvenom doprinosu u javnoj upravi i javnim politikama u srednjoj i istočnoj Europi. Dr. sc. Petra Đurman doktorsku je disertaciju pod naslovom *Utjecaj organizacijskih varijabli na proces i rezultate participacije u javnoj upravi* obranila u srpnju 2019., a izradila pod mentorstvom izv. prof. dr. sc. Anamarije Muse. Članovi Povjerenstva za obranu doktorske disertacije bili su prof. dr. sc. Ivan Koprić kao predsjednik Povjerenstva te prof. dr. sc. Zdravko Petak i izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa kao članovi. Disertaciju je NISPAcee odabrao na temelju inovativnog pristupa korištenog u njezinoj izradi te zbog relevantnosti provedenog istraživanja za NISPAcee regiju. NISPAcee je međunarodna nevladina organizacija sa sjedištem u Slovačkoj koja se bavi promoviranjem i jačanjem demokratskog i djelotvornog upravljanja te modernizacijom javne uprave i javnih politika u NISPAcee regiji.

Predmet je istraživanja nagrađenoga doktorskog rada participacija u javnoj upravi, definirana kao proces preko kojega se zainteresirana javnost izravno

uključuje u regulativnu i provedbenu funkciju upravnih organizacija te u nadzor nad njihovim funkcioniranjem. Fokus disertacije pritom je na participaciji u oblikovanju pravnih propisa kao jednom od njezinih funkcionalnih oblika. Glavno istraživačko pitanje vezano je za karakteristike procesa participacije u javnoj upravi i njegove rezultate te za povezanost procesne i izlazne dimenzije participacije s organizacijskim varijablama. Formuliraju se tri hipoteze. Prva hipoteza odnosi se na normativni okvir za provedbu participacije u Hrvatskoj i čini pretpostavku za provjeru drugih dviju hipoteza o utjecaju organizacijskih varijabla na kvalitetu procesa participacije i responzivnost upravne organizacije kao rezultat participacije. Empirijsko istraživanje kojim se provjeravaju postavljene hipoteze usmjereno je na e-savjetovanja s javnošću kao glavni instrument participacije u izradi propisa u Hrvatskoj te uključuje četiri istraživačke metode: analizu pravnog okvira, kvantitativnu analizu sadržaja, anketno istraživanje i intervju. Analiza sadržaja obuhvatila je ukupno 4.457 provedenih savjetovanja upravnih organizacija na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini. Anketni upitnik ispunio je 171 upravni službenik, čineći odaziv od 73,1 %, dok je od sudionika savjetovanja upitnik ispunilo njih 211 (odaziv 42 %). Provedeno je devet intervju, sedam sa službenicima i dva s ekspertima. Obradom i interpretacijom podataka empirijskog istraživanja dolazi se do zaključka da se prva hipoteza potvrdila, dok su se druga i treća hipoteza djelomično potvrdile. Tako je u disertaciji ustanovljena usklađenost normativnog okvira za provedbu savjetovanja u Hrvatskoj s načelima i standardima europske pravne stečevine te sa standardima sadržanima u dokumentima međunarodnih organizacija (VE, UN, OECD i dr.). Interne organizacijske varijable (vrsta upravne organizacije, kapacitet, stavovi službenika) te osobito varijable vezane za društvenu okolinu upravnih organizacija (intenzitet participacije, organiziranost i kompetentnost sudionika) pokazali su se važnima za objašnjavanje kvalitete procesa participacije i njegove rezultate, tj. prihvaćanje inputa sudionika. Na temelju dobivenih uvida u radu se formuliraju praktične preporuke za unaprjeđenje provedbe savjetovanja s javnošću u Hrvatskoj te se daju prijedlozi daljnjih znanstvenih istraživanja.

*Uredništvo*



## Konferencija *Procjena napretka potpore ESF-a javnoj upravi*

UDK 35.07(047)

U Bruxellesu (Kraljevina Belgija) 4. veljače 2020. godine u organizaciji Europske komisije – Uprave za tržište rada, socijalna pitanja i uključenost (EK – DG EMPL) održana je završna konferencija u sklopu projekta *Procjena napretka potpore Europskog socijalnog fonda (ESF) javnoj upravi (Progress Assessment of the ESF Support to Public Administration – PAPA)*. Tu je studiju koncem 2018. godine ugovorio EK – DG EMPL radi ocjenjivanja uloge ESF-a u reformi javne uprave i pravosuđa te jačanja upravnih kapaciteta. Tijekom 2019. godine proveo ju je PPMI (Institut za menadžment i političke znanosti, Litva) u suradnji s brojnim nacionalnim i tematskim stručnjacima, a završna konferencija poslužila je kao mjesto predstavljanja ključnih nalaza i rezultata studije. Na konferenciji je sudjelovalo više od 90 sudionika i predstavnika Europske komisije, Odbora ESF-a, upravljačkih tijela za operativne programe ESF-a, korisnika projekata, tematskih stručnjaka i drugih zainteresiranih sudionika za razvoj javne uprave.

U programskom razdoblju 2014. – 2020. 17 država članica odabralo je tematski cilj 11<sup>1</sup> (TC 11) *Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave* kao područje ulaganja te planiralo aktivnosti provedbe projekata modernizacije javne uprave i jačanja institucijskih kapaciteta u okviru svojih operativnih programa. U okviru studije PAPA odabrani su primjeri dobre prakse projekata iz TC 11 te je pristupom *storytelling* predstavljeno 30 istaknutih projekata ESF-

---

<sup>1</sup> Kohezijska politika postavila je 11 tematskih ciljeva za poticanje rasta 2014. – 2020. Prioriteti su za ESF ciljevi od 8. do 11. (promicanje zapošljavanja i mobilnosti radne snage, socijalno uključivanje, borba protiv siromaštva i diskriminacije, ulaganje u obrazovanje te poboljšanje učinkovitosti javne uprave).

a (po jedan-dva projekta iz svake od država članica) kao primjera dobre prakse i naučenih lekcija.

Sudionicima se uvodnim riječima obratio Loris di Pietrantonio, voditelj Odjela EK – DG EMPL, koji je predstavio kontekst ulaganja kohezijske politike i ESF-a u javnu upravu i TC 11 te važnost studije PAPA u isticanju uloge ESF-a u provedbi reforma država članica u skladu s rastućim zahtjevima koji se stavljaju pred europsku administraciju.

Studiju PAPA potom je kratko predstavio stručni projektni tim, Nick Thijs iz PSDI-a (Institut za razvoj javnog sektora) i Vitalis Nakrošis iz PPMI-a (Institut za menadžment i javne politike) koji su ujedno i koordinirali mrežu stručnjaka, predstavnika upravljačkih tijela i nositelja projekata po državama članicama. Studija PAPA nadovezuje se na studiju EUPACK<sup>2</sup> koju je EK proveo za TC 11 2016. – 2018. i u okviru koje je izrađena komparativna analiza projekata ESF-a država članica EU-a po kategorijama: transparentnost i odgovornost, ustroj, donošenje politika, upravljanje ljudskim potencijalima i pružanje usluga. Iako su u širem smislu studije PAPA i EUPACK vezane za praćenje i vrednovanje TC 11, zbog malog uzorka odabranih projekata te primjene pristupa *storytelling*, studija PAPA razlikuje se od EUPACK-a i drugih evaluacija. Ona ne polazi od evaluacijskih kriterija, već se temelji na posebnosti, učinku i utjecaju koji su projekti ESF-a imali za korisnike, tijela javne uprave i širu javnost. Naime, 30 projekata analiziranih u studiji PAPA čini tek 4,12 % sredstava EU-a namijenjenih provedbi TC 11 te nisu slika njegove cjelokupne provedbe. Ukupna je vrijednost projekata ESF-a analiziranih u studiji PAPA 237.126.947,62 eura, od čega sufinanciranje ESF-a iznosi 173.074.605,97 eura.

Nakon uvodnih izlaganja uslijedila su dva kruga paralelnih sesija s predstavljanjem projekata ESF-a u skladu s odabranim tematskim područjem. U prvom krugu održale su se paralelne sesije na teme *Sustav državne uprave i upravljanje ljudskim potencijalima / funkcioniranje pravosudnog sustava* (predstavljanje projekata ESF-a iz Estonije, Slovenije, Latvije i Mađarske) te *Izrada, koordinacija i provedba politika* (projekti ESF-a iz Rumunjske, Litve, Italije). U drugom krugu paralelnih sesija predstavljeni su projekti ESF-a u dodatna dva tematska područja: *Pružanje usluga i e-usluge* (predstavljanje projekata ESF-a iz Grčke, Poljske, Slovačke) te *Ustroj i upravljanje javnom upravom / transparentnost i odgovornost* (predstavljanje projekata iz Portugala, Estonije, Hrvatske i Slovačke). Od 30 projekata u okviru te studije analiziran je jedan projekt iz Republike Hrvatske pod nazivom Ja-

<sup>2</sup> European Public Administration Country Knowledge (EUPACK).

čanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama koji je predstavila Anamarija Musa s Pravnog fakulteta u Zagrebu, povjerenica za informiranje Republike Hrvatske 2013. – 2018. Riječ je o projektu Ureda povjerenika za informiranje koji je pripremljen u suradnji s Ministarstvom rada i mirovinskoga sustava, upravljačkim tijelom za ESF u Republici Hrvatskoj. Upravo je u ulozi upravljačkog tijela Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava i sudjelovalo na toj konferenciji. Analizu predmetnog projekta u okviru studije PAPA izradio je prof. dr. sc. Ivan Koprić s Pravnog fakulteta u Zagrebu kao nacionalni stručnjak.

Na završetku tematskih izlaganja uslijedila je panel-diskusija o budućnosti ulaganja u javnu upravu i ulozi ESF-a u programskom razdoblju 2021. – 2027. Panelisti su bili Jana Knižova, voditeljica projekta u Ministarstvu rada i socijalnih pitanja, Češka Republika, koja je govorila o izazovima pripreme i provedbe projekata ESF-a iz perspektive upravljačkog tijela. Andrea Leruste, zamjenik voditelja Odjela EK – DG EMPL, i Ann-Kerstin Myleus, zamjenica voditelja Odjela – DG regionalna i urbana politika (DG REGIO), uputili su na to da u novome programskom razdoblju 2021. – 2027. u Europskome socijalnom fondu plus (ESF+) nisu predviđena daljnja ulaganja u javnu upravu i upravne kapacitete kako je to bilo u programskom razdoblju 2014. – 2020. (TC 11), no ESF+ i dalje će biti glavni instrument EU-a za ulaganje u ljude i provedbu europskog stupa socijalnih prava. U kontekstu ulaganja u jačanje institucijskih kapaciteta sredstvima ESF+ moći će se poduprijeti ulaganja u reforme i jačanje kapaciteta u području zapošljavanja, socijalnog uključivanja, zdravlja i zdravstvene skrbi te obrazovanja i osposobljavanja. Na raspolaganju će biti i mogućnost korištenja tehničkom pomoći ESF+. Nadalje, za projekte digitalizacije i informatizacije EK je razvio program pod nazivom »Digitalna Europa« u okviru kojeg su osigurane 9,2 milijarde eura za provedbu projekata koji će pomoći oblikovanju i digitalnoj transformaciji europskoga društva i gospodarstva. Mina Shoylekova, voditeljica projekta u DG REFORM (Služba za potporu strukturnim reformama), predstavila je rad nove uprave Europske komisije –DG REFORM nadležne za provedbu programa potpore strukturnim reformama (SRSP) koji će zamijeniti ulogu TC 11 i pomoći državama članicama u osmišljavanju i provedbi institucijskih, upravnih i strukturnih reforma te u učinkovitijem korištenju fondovima EU-a. Za provedbu projekta iz SRSP-ja 2017. – 2020. osigurano je 222,8 milijarda eura.

Zaključno, ključni nalazi studije PAPA pokazali su da unatoč intervjuskoj logici TC 11 i dvama prioritetima ulaganja: *ulaganje u institucio-*

nalne kapacitete te u učinkovitosti javnih uprava i javnih usluga na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini radi reformiranja, boljeg uređivanja i dobrog upravljanja te izgradnja kapaciteta za sve dionike koji osiguravaju obrazovanje, cjeloživotno obrazovanje, osposobljavanje te zapošljavanje i socijalne politike, uključujući pomoć sektorskih i teritorijalnih paktova radi omogućavanja reforma na nacionalnoj i lokalnoj razini, većina projekata ESF-a iz TC 11 bila je namijenjena digitalizaciji i unaprjeđenju javnih usluga, dok su teme transparentnosti i odgovornosti tijela javne vlasti bile manje zastupljene. Nadalje, prijavitelji projekata ESF-a u TC 11 u najvećem su broju bila središnja tijela državne uprave (ministarstva u čijoj su nadležnosti poslovi javne uprave), a najmanje lokalna samouprava. Jednako su tako i ciljne skupine većinom bili zaposlenici državne uprave, a najmanje zaposlenici javne uprave na lokalnoj razini ili socijalni partneri. Istaknute su i ključne zapreke identificirane tijekom provedbe projekta ESF-a u TC 11: otpor administracije prema promjeni, centralizirano odlučivanje, nejasan opseg projekta i nedostatak kapaciteta za provedbu projekta, preveliko oslanjanje na vanjske stručnjake, nedostatak komunikacije o rezultatima, prevelik formalizam i brojnost procedura ESF-a te potencijalna nemogućnost financijske održivosti projekta nakon njegova završetka kao i održivost postignutih rezultata. Na koncu, studija PAPA u 30 priča o projektima i primjerima dobre prakse pokazala je kako je ESF u programskom razdoblju 2014. – 2020. bio ne samo financijska potpora tijelima javne vlasti za provedbu reforma, već je dao okvir i opseg ulaganja, intervencijsku logiku i mjerljivost rezultata te mogućnost učenja i razmjene znanja kroz rad mreža za javnu upravu od EUPAN-a do transnacionalne mreže za javnu upravu ESF-a.

Nick Thijs i Vitalis Nakrošis zaključili su konferenciju osvrtom kako je studija PAPA ispunila zadaću i pokazala važnost javne uprave u političkom i javnom diskursu te nužnost nastavka ulaganja u modernizaciju javne uprave i jačanje upravnih kapaciteta zbog održivosti započetih reforma i održivosti stečenog znanja preko projekata ESF-a 2014. – 2020. o čijim pričama svjedoči 30 informativnih članaka na engleskom jeziku i službenim jezicima projekata korištenih za potrebe te studije.

*Marina Rakić Šimunić\**

---

\* Marina Rakić Šimunić, voditeljica Odjela za projekte iz područja dobrog upravljanja, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, e-mail: marina.rakic@mrms.hr

## *Dani otvorenih podataka* u Hrvatskoj

UDK 342.9:007(497.5)(047)

U organizaciji Gongga i Code for Croatia od 6. do 8. ožujka 2020. godine u Zagrebu su se održavali peti po redu *Dani otvorenih podataka*. U petak, 6. ožujka održana je konferencija na kojoj su znanstvenici, predstavnici tijela javne vlasti i novinari raspravljali o izazovima i problemima vezanim za otvorene podatke i njihov potencijal u Hrvatskoj, mogućnosti e-glasanja te transparentnosti financiranja političkih kampanja u Hrvatskoj. Pozdravne su govore održali Oriana Ivković Novokmet iz Gongga i Miroslav Schlossberg iz Code for Croatia, pri čemu su objasnili da je glavna ideja organizacije skupa bila okupljanje aktivista, IT stručnjaka, znanstvenika i dužnosnika radi ocjene stanja te mogućih i poželjnih smjerova u korištenju otvorenim podacima i potencijalima informacijsko-komunikacijske tehnologije općenito u javnom upravljanju u Hrvatskoj.

U prvom panelu pod nazivom *Otvoreni podaci za otvorenu demokraciju* raspravljena su pitanja o prioritetnim podacima, ulozi otvorenih podataka u suzbijanju dezinformacija i korupcije te odnosu GDPR-a i prava na pristup informacijama. Panelisti su bili Božo Zeba iz Središnjega državnog ureda za razvoj digitalnog društva, Daniel Herak iz Ureda povjerenika za informiranje, izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, novinarka Slavica Lukić, glavni urednik portala Faktograf Petar Vidov i konzultantica Ivona Mendeš, a raspravu je moderirala Jelena Berković iz Gongga.

Drugi panel, *E-glasanje u Hrvatskoj*, počeo je videoizlaganjem koje je održao prof. dr. sc. Robert Krimmer sa Sveučilišta za tehnologiju u Tallinu, nakon čega su panelisti doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, prof. dr. sc. Berto Šalaj s Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu i član Državnoga izbornog povjerenstva Slaven Hojski raspravljali o pretpostavkama za uvođenje e-glasanja i mogućnostima njegove primjene u Hrvatskoj. U okviru trećeg

panela, *Transparentnost financiranja političkih kampanja*, sudionici su raspravljali o ocjeni razine transparentnosti političkih kampanja u Hrvatskoj, financijskim izvješćima stranaka, ulozi društvenih mreža u izbornim kampanjama, zlouporabi javnih resursa i drugim pitanjima. Panelisti su bili potpredsjednica Državnoga izbornog povjerenstva Ana Lovrin, novinarka Đurđica Klancir i Mia Biberović te Jelena Tešija iz Gongga.

U sklopu *Dana otvorenih podataka* tijekom vikenda su 7. i 8. ožujka održane radionice i hackathon koji okuplja hakere, aktiviste, novinare i donositelje odluka na otvaranju podataka. Teme kojima su se sudionici bavili uključivale su političke kampanje i godišnja financijska izvješća stranaka, javne nabave Grada Zagreba, razvoj aplikacije za pretraživanje akata gradonačelnika te političarke u aktualnom sazivu Hrvatskog sabora. U okviru hackathona u subotu, 7. ožujka doc. dr. sc. Dražen Tutić, koordinator projekta *Twinning Open Data Operational*, predstavio je sudionicima projekt te je govorio o važnosti i potencijalu otvorenih podataka u znanosti i obrazovanju, pri čemu je naglasak bio na otvorenim prostornim podacima.

Petra Đurman\*

---

\* Petra Đurman, poslijedoktorandica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: [petra.durman@pravo.hr](mailto:petra.durman@pravo.hr)

## Radionica *Open Access and Open Science*

UDK 001:050(047)

U srijedu, 4. ožujka 2020. Elsevier je u suradnji s Nacionalnom i sveučilišnom knjižnicom i Sveučilištem u Zagrebu održao radionicu *Open access and open science*. Radionica je održana u sveučilišnoj auli, a prisustvovalo joj je pedesetak zainteresiranih sudionika – uglavnom akademskih istraživača i knjižničara. Radionicu su vodile Lucie Boudova, Katarzyna Gaca-Zajac i Ingrid van de Stadt iz Elseviera na engleskom jeziku. Radionica je tematski bila podijeljena u tri glavna dijela: otvoreni pristup (*open access*), prakse dijeljenja (*sharing practices*) i otvorena znanost (*open science*). Tijekom prezentacija triju izlagačica dotaknuta je nekolicina zanimljivih pitanja iz perspektive istraživača, knjižničara, ali i šire zainteresirane javnosti.

Na radionici je ponajprije istaknuto kako pitanje otvorenog pristupa nije samo odgovornost financijera istraživanja i izdavača već i istraživača, čitatelja, znanstvenih institucija i kreatora javnih politika (političko-upravnih tijela). Otvoreni pristup odnosi se na slobodan i trajan pristup znanstvenim istraživanjima za svakoga. Pojašnjena je razlika između zlatnoga otvorenog pristupa (*gold open access*) kod kojega su radovi odmah javno dostupni uz pokrivanje troškova objave od autora, njegove institucije ili slično te zelenoga otvorenog pristupa (*green open access*) kod kojega rad postaje javno dostupan nakon što prođe razdoblje »embargo«. Treći, hibridni model koji prihvaćaju neki časopisi dopušta autorima da sami odluče žele li objaviti rad u okviru zlatnoga otvorenog pristupa ili modela pretplate. Pritom je istaknuto da danas model pretplate uvelike dominira, dok je u otvorenom pristupu dostupno oko 20% sadržaja.

Nadalje su objašnjene prakse dijeljenja radova i istraživačkog materijala preko novih platforma za suradnju istraživača (Research Gate, Academia.edu, Mendeley itd.). Praksa dijeljenja radova ovisi o vrsti ugovora potpisnog s izdavačem te je, ovisno o vrsti licencije, moguće javno objaviti rad

u različitim fazama (prije predaje, poslije prihvaćanja, poslije objave, nakon embarga) na komercijalnoj ili nekomercijalnoj osnovi. Posljednji dio radionice bio je posvećen otvorenoj znanosti kao još uvijek novom konceptu u akademskom svijetu koji, kako je naglašeno, omogućava transparentnija, kolaborativnija i inkluzivnija istraživanja. Primjer su takve prakse otvorene recenzije radova (*open peer review reports*), koje su još u pokušajnoj fazi nekoliko časopisa. Iako je tema iznimno kompleksna i uključuje mnogo otvorenih i dvojbenih pitanja, jedan je od primjera koji pokazuje konkretne koristi otvorenog pristupa u znanosti za praksu i šire društvo Elsevierov *Novel Coronavirus Information Center* koji omogućuje slobodan pristup zdravstvenim i medicinskim istraživanjima o novom koronavirusu (2019-nCoV) kao danas gorućem pitanju. Na samom kraju radionice, kao i tijekom samih izlaganja, sudionici su mogli postavljati pitanja i davati komentare.

Petra Đurman\*

---

\* Petra Đurman, poslijedoktorandica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: [petra.durman@pravo.hr](mailto:petra.durman@pravo.hr)



## Seminar *Otvoreni podaci u Republici Hrvatskoj*

UDK 35.07:004.6(497.5)(047)

Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG-BICRO) organizirala je u četvrtak, 20. veljače 2020. godine u prostorijama Matis Absolut Loungea u Zagrebu seminar (radionicu) pod nazivom *Otvoreni podaci u Republici Hrvatskoj*. HAMAG-BICRO partner je za Hrvatsku na projektu Europske unije ODEON (*Open Data for European Open iNnovation*), a kao ostali partneri uključena su tijela – uglavnom upravna – iz Italije, Crne Gore, Slovenije, Grčke, Španjolske i Francuske. Projekt ODEON usmjeren je na iskorištavanje otvorenih podataka radi jačanja odnosa između digitalne agende, strategije e-uprave, platforma otvorenih podataka na različitim razinama i dostupnosti otvorenih podataka unutar područja Interreg Mediteran. Glavni je cilj projekta uspostavljanje i testiranje modela i instrumenata potrebnih za izgradnju inovativnih klastera podataka koji se sastoje od MSP-a, *start-upa* i istraživačkih instituta radi razvoja poduzetničke, tržišne i društvene vrijednosti otvorenih podataka.<sup>1</sup> Projekt je počeo u veljači 2018. i trajat će do srpnja ove godine.

Seminar *Otvoreni podaci u Republici Hrvatskoj* kao jednu od projektnih aktivnosti uključio je devet izlaganja o različitim aspektima – pravnim, institucijskim, tehničkim, praktičnim itd. – važnosti i korištenja otvorenim podacima. Seminar je počeo predstavljanjem projekta ODEON o kojem je govorila voditeljica projekta Tanja Ivanović iz HAMAG-BICRO-a. Potom je Božo Zeba iz Središnjega državnog ureda za razvoj digitalnog društva govorio o važnosti otvorenih podataka za ekonomski rast, konkurentnost, inovacije, stvaranje radnih mjesta i društveni razvoj na temelju

<sup>1</sup> <https://gfoss.eu/odeon-open-data-for-european-open-innovation/> i <https://hamagbicro.hr/medunarodna-suradnja/odeon/>.

nalaza dosadašnje provedbe europskog projekta *Prilagodba informacijskih sustava tijela javnog sektora Portalu otvorenih podataka (Open Data)* čiji je nositelj Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva. Projekt je počeo u svibnju 2019. te traje do svibnja 2021., a usmjeren je na tehnološko i vizualno unaprjeđenje Portala otvorenih podataka ([data.gov.hr](http://data.gov.hr)), prilagodbu informacijskih sustava tijela javnog sektora Portalu otvorenih podataka, povećanje kvalitete objave skupova otvorenih podataka tijela javne vlasti te povećanje korisnika skupova otvorenih podataka uz jačanje kapaciteta zaposlenika državne i javne uprave.<sup>2</sup>

Usljedila su izlaganja Natalije Parlov Une iz APICURA Business Intelligencea d. o. o. o mogućnostima i ograničenjima u korištenju otvorenim podacima u kontekstu GDPR-a i međunarodnog standarda informacijske sigurnosti te Jagode Botički iz Ureda povjerenika za informiranje o pristupu informacijama i ulozi povjerenika za informiranje u vezi s otvorenim podacima, njihovom ponovnom uporabom i dr. O praktičnim aspektima primjene otvorenih podataka govorio je Igor Pičuljan iz Clover studija d. o. o., dok je Petra Papić iz Agencije za zaštitu osobnih podataka održala izlaganje na temu prava na zaštitu osobnih podataka u odnosu na pravo na pristup informacijama. Domagoj Bodlaj iz Parser compliancea d. o. o. u svom je izlaganju objasnio pojmove anonimnih podataka, postupaka anonimizacije i pripadajućih tehnika, dok je Snježana Grgić iz Privatnosti d. o. o. govorila o problematici otvorenih podataka nasuprot zaštiti osobnih podataka. Posljednje izlaganje o važnosti osviještenosti i upravljanju rizicima održao je William Bello iz Bello consultinga d. o. o., nakon čega je uslijedila rasprava.

Neka od važnijih i zanimljivijih pitanja koja su proizišla iz održanog seminara vezana su, primjerice, za pitanje poželjne i moguće razine privatnosti i sigurnosti u kontekstu stalno napredujuće i brzo mijenjajuće tehnologije, problem adekvatne metodologije za evaluaciju utjecaja skupova otvorenih podataka, tj. mjerenja njihove vrijednosti, važnost interdisciplinarnog pristupa otvorenim podacima u znanstvenom i u praktičnom smislu, potrebu daljnje edukacije i osvještavanja tijela javne vlasti i građana itd. Kao sudionice na seminaru su prisustvovala zaposlenice Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i članice Instituta za javnu upravu, izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa i dr. sc. Petra Đurman, koje su uključene u projekt TODO (*Twinning Open Data Operational Horizon 2020*) kao voditeljica

<sup>2</sup> <https://rdd.gov.hr/prilagodba-informacijskih-sustava-tijela-javnog-sektora-portal-otvorenih-podataka-open-data/374>.

i članica projektnog tima Pravnog fakulteta. Projekt je usmjeren na unaprjeđenje interdisciplinarnog pristupa i inovacijskog kapaciteta Sveučilišta u Zagrebu u korištenju otvorenim podacima ponajprije u Hrvatskoj, ali i šire. U projekt je uključeno šest sastavnica Sveučilišta u Zagrebu (Fakultet geodezije kao glavni koordinator, Fakultet elektrotehnike i računarstva, Fakultet organizacije i informatike, Pravni fakultet, Fakultet prometnih znanosti i Agronomski fakultet) te Tehnološko sveučilište Delft i Egejsko sveučilište kao vanjski partneri. Projekt TODO podupro je i Institut za javnu upravu kao institucija koja može pružiti znanstvenu i stručnu pomoć, napose što se tiče utjecaja otvorenih podataka na javnu upravu i tijela javne vlasti. Projekt je počeo u listopadu 2019. te će trajati do listopada 2022. godine.<sup>3</sup>

*Petra Đurman\**

---

<sup>3</sup> <https://todo-project.eu/en/about-project>.

\* Petra Đurman, poslijedoktorandica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: [petra.durman@pravo.hr](mailto:petra.durman@pravo.hr)



## Tribina *Novi Zakon o sustavu državne uprave*

UDK 35.07(497.5)(047)

U srpnju 2019. na snagu je stupio novi Zakon o sustavu državne uprave koji je u mnogim aspektima promijenio dosadašnji sustav državne uprave. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Klub pravnika grada Zagreba pripremili su 27. veljače 2020. tribinu na kojoj su doc. dr. sc. Jasmina Džinić i doc. dr. sc. Teo Giljević s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu predstavili novi zakon.

Jasmina Džinić svoje izlaganje počela je razlozima donošenja novog Zakona o sustavu državne uprave (ZSDU). Docentica je naglasila da se razlozi mogu podijeliti u tri skupine. Prva skupina odnosi se na hijerarhijsku i funkcionalnu nelogičnost i nedosljednost u obavljanju poslova državne uprave. Iz toga proizlazi potreba ukidanja ureda državne uprave u županijama i prijenosa njihovih poslova na županije, što je suprotno prijašnjim planskim dokumentima. Kao drugu skupinu razloga navodi depolitizaciju, odnosno jačanje profesionalizacije na način da se jedan dio dužnosničkih pozicija zamjenjuje rukovodećim državnim službenicima. Naposljetku, treća skupina razloga obuhvaća usklađivanje navedenog zakona s drugim zakonima.

Doc. Džinić svoje je izlaganje nastavila novinama u ZSDU-u koje se odnose na poslove državne uprave. Došlo je do nove tipologije poslova državne uprave gdje se dijelu poslova koji su nekada bili u kategoriji drugih upravnih i stručnih poslova pridaje veća važnost – riječ je o poslovima koje obavljaju isključivo tijela državne uprave (izrada nacрта prijedloga zakona, izrada uredaba, zastupanje RH pred drugim tijelima itd.). Docentica Džinić također naglašava da ostali stručni i upravni poslovi koji su zadržani obuhvaćaju dio poslova koji se odnose na *policy* ciklus i odvojeni su od provedbe državne politike. Što se tiče odredaba koje se tiču upravnog

nadzora, izmijenjena je sama definicija nadzora. Uklonjene su odredbe koje su uređivale da se upravnim nadzorom osobito nadzire svrhovitost, ekonomičnost, efikasnost rada i slično. Kao posljednju novinu kod poslova državne uprave docentica navodi da je to i svaki posao koji je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjeren određenoj pravnoj osobi te je određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast.

Doc. Giljević govorio je o organizacijskim pitanjima kojima se bavi novi ZSDU te o upravljanju u državnoj službi, odnosno pitanjima profesionalizacije i politizacije. Na početku svojeg izlaganja spomenuo je rad profesora Koprića u kojem se spominju floskule u upravnim reformama te je istaknuo neke česte floskule kao što su: »reforma javne uprave je nužna, političari se zalažu za temeljitu reformu, povećat će se efikasnost, uvest će se nagrađivanje po uspješnosti...«. Istaknuto je da ipak nije donesen zakon koji bi uređivao nagrađivanje po uspješnosti, već je uveden institut političkih savjetnika. Naglašeno je i učestalo spominjanje potrebe smanjenja uprave smanjenjem broja ministarstava te kako se broj ministarstava periodički smanjuje pa političari to ističu kao svoj uspjeh navodeći da je time smanjena uprava. Međutim, doc. Giljević ističe da je takva argumentacija nevaljana, a takvo smanjenje prividno.

Posebno su istaknute i organizacijske promjene uvedene novim zakonom. Tako su prema prethodnom zakonu postojala 32 središnja tijela državne uprave (20 ministarstava, pet središnjih državnih ureda, sedam državnih upravnih organizacija) te 20 prvostupajskih tijela državne uprave (ureda državne uprave u županijama). Novim zakonom racionalizirana je državna uprava na način da je Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu državne uprave ustrojeno 20 ministarstava i 12 državnih upravnih organizacija, što je smanjenje broja tijela državne uprave. Isto tako, odustalo se od prijašnje kategorizacije tijela državne uprave na središnja i prvostupajnska. Uredi državne uprave ukinuti su, dok su središnji državni uredi pretvoreni u državne upravne organizacije.

O racionalizaciji je rečeno da postoji mreža dekoncentriranih ureda i javnih ustanova poput HZZO-a, HZMO-a, a isto tako i mreža dekoncentriranih ureda i javnih agencija te da u vezi s tim nije došlo do promjena.

Organizacijskim dvojstvom tijela državne uprave vratili smo se na devedesetu kad smo imali dva osnovna tijela državne uprave – ministarstva koja obavljaju pretežito autoritativne poslove i državne upravne organizacije koje obavljaju pretežito stručne poslove. ZSDU je preuzeo ne odviše moderan, možemo reći staromodan koncept gdje su još ključna tijela mini-

starstva te je istaknuto da ne postoje kriteriji za osnivanje ministarstava te ono ovisi jedino o političkim potrebama trenutačne vlasti.

Što se tiče agencija, izostalo je jedinstveno i cjelovito uređenje sustava, nedostaje zakonska regulacija o ključnim pitanjima osnivanja, upravljanja, nadzora i odgovornosti. U Hrvatskom saboru prihvaćena je novela Zakona o ustanovama kojom nisu uvedene dostatne mjere. Iako se već deset godina govori o smanjenju broja agencija i postojanju zaključka Vlade o tome, kao što je rečeno, trenutačno rješenje nije cjelovito.

Zakonom je izričito određeno tko su službene osobe u državnoj upravi, a uvedena je bitna novina rukovodećih državnih službenika koji upravljaju radom upravnih organizacija u okviru ministarstva. Njih imenuje i razrješava Vlada pa je ta mjera, unatoč govoru o navodnoj profesionalizaciji, hibridna.

Nakon izlaganja sudionici su postavljali pitanja, ponešto o novome zakonu, ali i o općem stanju državne uprave te državne politike i strategije na tom području. Iznese su konstruktivne kritike, ali i prijedlozi te je tribina završena pozivom na buduća predavanja i rasprave koje će se održavati o toj i sličnim temama.

*Nina Deranja\**

*Nikša Vojvoda\*\**

---

\* Studentica druge godine specijalističkog diplomskog stručnog studija javne uprave na Studijskom centru za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: nina.deranja@student.pravo.hr

\*\* Student četvrte godine pravnog studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: niksa.vojvoda@student.pravo.hr





Ivan Koprić, Goranka Lalić Novak, Tijana Vukojičić Tomić (Eds.) *Migrations, Diversity, Integration, and Public Governance in Europe and Beyond*

UDK 351.756(4)EU(048)  
314.745.3-054.755(4)EU(048)  
341.43(4)EU(048)

*Migrations, Diversity, Integration, and Public Governance in Europe and Beyond* tematski je zbornik u izdanju Instituta za javnu upravu u Zagrebu, tiskan 2019. Urednici knjige su prof. dr. sc. Ivan Koprić, prof. dr. sc. Goranka Lalić Novak i dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić. Na 464 stranice i u 18 poglavlja razmatraju se različiti aspekti migracijskih politika te integracija migranata unutar i izvan Europe. Tema knjige aktualna je i relevantna jer se upravo migracija te integracija migranata u društvo smatraju jednim od ključnih izazova na europskoj, ali i globalnoj razini. Pitanja migracija i integracije migranata razmatraju se iz perspektive javnog upravljanja i javne uprave, ispituju se suvremene politike migracija i integracije migranata na svim razinama upravljanja (međunarodnoj, europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj), njihove komponente te kratkoročni i dugoročni učinci na demokratske procese i lokalne zajednice.

Na samom je početku rad navedenih urednika u kojem doznajemo kako se pojavio velik interes znanstvene zajednice za tu temu nakon zamaha migrantske krize 2015. i 2016. godine, što je rezultiralo organiziranjem međunarodne znanstvene konferencije u Dubrovniku (svibanj 2017.) u organizaciji Instituta za javnu upravu, a u suradnji s dvama istraživačkim odborima Međunarodnog udruženja za političke znanosti (*International Political Science Association*, IPSA). Konferenciju je podupro Studijski centar za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te hrvatsko predstavništvo UNHCR-a, a bilo je više od 40 sudionika iz Europe i šire. Većina tada prezentiranih radova, nakon dodatnih

uređivanja i usklađivanja s utvrđenim zaključcima konferencije, sumirana je u ovoj knjizi pružajući vrlo vrijedan uvid u upravljanje migracijama i integracijama unutar različitih kontekstualnih razmatranja.

Knjiga je podijeljena u tri dijela od kojih se svaki fokusira na različite aspekte upravljanja: prvi se bavi pitanjima odnosa društvene raznolikosti i javnog upravljanja, drugi dio ispituje utjecaje migrantske krize na upravljanje i javnu upravu, dok treći istražuje koji su novi izazovi javnog upravljanja s obzirom na migracije i integracije migranata. Bibliografija je navedena uz svaki rad, a bibliografske bilješke uz pojedini tekst.

U prvom dijelu knjige, *Diversity and Public Governance*, prvi je rad rad autora Petera Scholtena (Nizozemska) *Beyond Migrant Integration Policies: Rethinking the Urban Governance of Migration-Related Diversity* u kojem razmatra najnovije politike integracije migranata na primjeru upravljanja urbanim područjima Nizozemske te daje prednost generičkom pristupu.

Remzie Istrefi (Kosovo) u drugom radu, *The Multicultural Agenda as a Part of Peace and State Building in Kosovo: Fictional Peace or Sincere Efforts*, donosi pregled višekulturnog plana u kojem razmatra potencijal izgradnje mira i pomirbe između podijeljenih društvenih zajednica Kosova.

Desirée Campagna (Italija) i Daniela Jelinčić (Hrvatska) u trećem radu, pod naslovom *A Set of Indicators of Interculturalism in Local Cultural Policies: A Study of Three Croatian Candidates for the European Capital of Culture*, analiziraju implikacije multikulturalizma i interkulturalizma na lokalnoj kulturološkoj razini te uspoređuju Rijeku, Osijek i Pulu u kandidiranju za europsku prijestolnicu kulture.

U četvrtom radu, *The Challenges of Diversity Management to Migrant Integration in the European Union*, autorica Tijana Vukojičić Tomić (Hrvatska) diskutira o izazovima upravljanja integracijom migranata u Europsku uniju te naglašava važnost postojanja političkoga konsenzusa za uspješnu integraciju.

Yeseren Elicin (Turska) u petom radu, *Refugee Crisis and Local Responses: An Assessment of Local Capacities to Deal with Migration Influxes in Istanbul*, koji otvara drugi dio knjige, naslova *Refugee Crisis and Public Governance*, procjenjuje lokalne kapacitete bavljenja intenzivnim priljevom migranata u Istanbul te sužava fokus na lokalnu i municipalnu razinu unutar Istanbulske provincije.

Ana Čekerevac, Natalija Perišić i Jelena Tanasijević iz Srbije u šestom radu, *Social Services for Migrants: The Case of Serbia*, istražuju socijalne usluge koje migrantima na tom području pružaju javne i organizacije civil-

noga društva, a obuhvaćaju pitanja smještaja, prehrane, odjeće te psihološke, materijalne i pravne pomoći.

U sedmom radu, *Immigration and the Refugee Crisis in a New Immigration Country: The Case of Italy*, Giorgia Bulli i Sorina Christina Soare (Italija) identificiraju političko-populističku retoriku kojom se adresira pitanja imigracije, a koja pokriva širok spektar od ksenofobnih govora do pokušaja sinkronizacije s glasom naroda.

Benedikt Speer (Austrija) u osmom radu, *External and Internal Effects of How Austria Has Handled the Refugee Crisis*, razmatra imigracijske i integracijske politike na snazi u Austriji te dolazi do zaključka da je izgledan nastavak primjene sve restriktivnijeg pristupa.

Deveti je rad rad *Guidelines for the Design of a Refugee Policy in the Western Balkans* Verana Stančetića (Srbija) koji razvija hipotezu izrazite potrebe za koherentnim migracijskim i integracijskim politikama na svim razinama upravljanja od europske do lokalne kako bi se stvorili uvjeti za uspješno upravljanje migrantskom krizom te donosi smjernice za stvaranje takve politike temeljene na zapadnobalkanskom iskustvu.

Treći dio knjige, *Public Governance and Integration of Migrants*, otvara deseti rad, naslova *American Immigration Microfederalism: Sanctuaries, Restrictionist Jurisdictions, and Administrative Conflict*, u kojem Tuan Samahon (SAD) analizira američki imigracijski mikrofederalizam.

Norbert Kersting iz Njemačke u jedanaestom se radu, naslova *Migration and Integration in German Cities*, bavi pitanjem zastupanja interesa izbjeglica koje su stigle iz Sirije i drugih migranata u Njemačkoj te provodi istraživanje u 14 gradova kojim dolazi do pozitivne ocjene savjetodavnih odbora jer omogućuju migrantima političku participaciju na lokalnoj razini.

Iva Lopižić i Goranka Lalić Novak (Hrvatska) u dvanaestom radu, *The Role of Deconcentrated State Administration in Migration and Integration Affairs: A Way Forward*, naglašavaju ulogu dekoncentrirane državne uprave u upravljanju migracijama i integraciji migranata u visokocentraliziranim državama slabih upravnih kapaciteta lokalne razine primjenjujući komparativnu metodu kojom obuhvaćaju Dansku, Francusku, Grčku, Italiju, Poljsku i Hrvatsku.

U trinaestom radu, *Local Perspective on the Practices and Challenges of Migrant Integration: The Case of Warsaw*, autorice Aleksandra Winiarska i Magdalena Wojno (Poljska) analiziraju izazove u integraciji migranata na slučaju grada Varšave te ističu potrebu uređenja zakonske regulative.

Teo Giljević i Goranka Lalić Novak iz Hrvatske u četrnaestom radu, *Coordination Instruments in Croatian Integration Policy: Classification, Evaluation, and Proposals for Improvements*, razmatraju problem politike integracije migranata kojem je potrebno pristupiti formalnom i neformalnom koordinacijom upravljanja te sistematiziraju postojeće instrumente koordinacije i načine na koje bi ih se moglo iskoristiti da bi poboljšali učinkovitost integracijske politike.

U petnaestom radu, *The Czech Republic and the Reality of Migrant Integration Policy in the Context of European Integration*, Helena Bauerová (Češka) dovodi češke migracijske i integracijske politike u kontekst harmonizacije s pravom Europske unije analizirajući promjene od 1993. do 2015. te posebno naglašava ulogu lokalnih vlasti u implementaciji integracijskih politika.

István Temesi (Mađarska) u šesnaestom radu, *Administrative Background and the Process of Migrants' Integration in Hungary*, donosi sistematizaciju mjera dostupnih u brojnim pravnim dokumentima te zaključuje da Mađarska promiče restriktivnu politiku prema tražiteljima azila.

Sedamnaesti rad, autora Freda Lazina (Izrael), *The Israeli Case: Lessons from Integrating Russian and Ethiopian Immigrants 1989-2002*, istražuje koje se lekcije mogu izvući iz izraelskih iskustava integracije židovskih imigranata u navedenom razdoblju.

Zadnji, osamnaesti rad, *Local Government Capacities for Integration: Good European Experiences and Practices*, Snežane Đorđević (Srbija) u potrazi je za najboljim i najkvalitetnijim europskim praksama u osnaživanju lokalnih kapaciteta za integraciju migranata te istražuje regionalna područja Belgije, Norveške, Švedske i Italije.

Nakon radova u kojima se razmatraju različiti aspekti migracijskih politika i procesa integracije, a koji mogu uputiti na poželjan smjer, ali i zapreke politikama migracija i integracije u različitim društvenim i političkim kontekstima, nalaze se zaključci za daljnje istraživanje urednika Ivana Koprčića. Knjiga također sadržava korisne popratne dijelove kao što su popis kratica, kratak pregled urednika i svih uključenih autora te završni indeks pojmova. Knjiga je važna literatura u sveučilišnim krugovima, a svakako se preporučuje studentima sveučilišnog studija socijalnog rada i studentima stručnih upravnih studija, diplomskih integriranih studija, specijalističkih studija javne uprave, sveučilišnih doktorskih studija javnog prava i javne uprave, ali i srodnih znanstvenih disciplina te zainteresiranoj javnosti.

## Gordana Marčetić, Tijana Vukojičić Tomić, Iva Lopižić (ur.) *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*

*Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka?* priručnik je u izdanju Instituta za javnu upravu iz Zagreba u uredništvu prof. dr. sc. Gordane Marčetić, dr. sc. Tijane Vukojičić Tomić i dr. sc. Ive Lopižić objavljen 2019. Priručnik je zbornik radova izloženih na godišnjemu znanstveno-stručnom skupu pod istim naslovom koji je Institut za javnu upravu organizirao 7. ožujka 2019. u Zagrebu. Radovima su na 349 stranica pokrivena područja zapošljavanja, usavršavanja, ocjenjivanja, plaćanja te *outsourcinga* službenika u Hrvatskoj, Sloveniji, Srbiji i drugim zemljama u namjeri da se razmotri aktualno stanje službeničkog zakonodavstva u Hrvatskoj i komparativnim službeničkim sustavima te procijeni utjecaj globalnih trendova u području upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi, a koje je posljednjih desetljeća u žarištu interesa znanstvenika i praktičara. Veći broj izlagača odlučio je dati svoj doprinos toj knjizi na teme koje su izlagali, stoga struktura priručnika prati i redoslijed kojim su tekla izlaganja.

U prvom radu, naslova *Izazovi upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi u 21. stoljeću*, autorica Gordana Marčetić analizira reforme službeničkih sustava u javnoj upravi prema različitim skupinama zemalja te raspravlja o globalnim trendovima u području zapošljavanja uz zaključno razmatranje mogućnosti uvođenja integralnog modela upravljanja ljudskim potencijalima u Hrvatsku.

*Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj upravi: što (ni)smo naučili iz europskih iskustava* drugi je rad, koji potpisuju Teo Giljević i Iva Lopižić, a prikazuje europske standarde i suvremene trendove u zapošljavanju javnih službenika te komparativnom analizom nalazi preporuke za unaprijeđenje sustava zapošljavanja u hrvatskoj javnoj upravi.

U trećem radu, *Usavršavanje službenika u Hrvatskoj i odabranim zemljama – novi trendovi*, Tijana Vukojičić Tomić i Iva Lopižić ispituju nove trendove usavršavanja službenika s naglaskom na upravljanje kompetencijama i znanjem te se na temelju komparativnog pregleda iznose iskustva drugih zemalja i stvaraju prijedlozi za poboljšanje pristupa usavršavanju u Hrvatskoj.

Četvrti rad, naslova *Utjecaj vanjskog ugovaranja (outsourcing) na status javnih zaposlenika*, autora Vedrana Đulabića i Daniele Franić, empirijski istražuje utjecaj *outsourcinga* na konkretnom primjeru podružnica Zagrebačkoga holdinga d. o. o., trgovačkoga društva u vlasništvu Grada Zagreba koje je primarni pravni subjekt za obavljanje komunalnih djelatnosti u Zagrebu.

*Plaćanje prema radnom izvršenju državnih službenika u teorijskoj i komparativnoj perspektivi* peti je rad, u kojem autorice Gordana Marčetić i Romea Manojlović Toman teorijski objašnjavaju koncept plaćanja po radnom izvršenju službenika te njegovu poveznicu sa sustavom upravljanja njihovim radnim izvršenjem, iznose rezultate izvornog istraživanja o isplati dodataka za uspješnost na radu u hrvatskim lokalnim i regionalnim jedinicama te donose preporuke za najavljeno uvođenje sustava plaća po radnom izvršenju.

Šesti rad, *Razvoj platnog sustava u državnoj službi Slovenije*, koji potpisuje Miro Haček, analizira uređenje platnog sustava u slovenskome javnom sektoru od stjecanja samostalnosti države do danas, s posebnim naglaskom na izazove aktualnog sustava koji je u primjeni posljednjih desetak godina.

*Sistem plata zaposlenih u javnim službama u Srbiji* sedmi je rad u priručniku, u kojem autori Bojan Urdarević i Aleksandar Antić analiziraju platni sustav zaposlenika javnih služba u Srbiji te upozoravaju na pojedine pravne nedoumice i probleme koje je moguće očekivati u praksi.

Osmi rad, *Subjektivnost i objektivnost u ocjenjivanju državnih službenika*, potpisuju Željka Burić i Marko Kužir, a ispituje prevladava li zapravo subjektivni kriterij.

Zrinka Erent-Sunko, Romea Manojlović Toman i Teo Giljević autori su devetog rada, pod naslovom *Model atenskog polisa – korijen suvremenog merit-sustava i službeničke etike*, u kojem se iscrpno prikazuje uređenje službeničkog statusa u atenskom polislu, od procedure izbora i imenovanja do odgovornosti, što se uspoređuje sa suvremenim konceptima službeničke etike i merit-sustava, a posebno se elaborira procedura dokimazije kojom se željelo osigurati moralnost i stručnost izabranih službenika.

*Etičko zapošljavanje u javnom sektoru – hakiranje sustava* jedanaesti je rad u zborniku, a potpisuje ga Jozo Dubravac koji analizira Uredbu o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi (NN 78/17).

Dvanaesti rad, pod naslovom *Disciplinska odgovornost državnih službenika – službenički i/ili radni sudovi*, prezentira Domagoj Franjo Frntić koji iznosi prikaz uređenja materije disciplinske odgovornosti državnih službenika u RH uz usporednu analizu analognih instituta građanskog/radnog (ugovornog) prava.

Knjiga je kvalitetan priručnik za stručno usavršavanje svima koji se bave javnom upravom i radnopravnim odnosima državne i javne službe.

Ivan Koprić, Hellmut Wollmann, Gérard Marcou  
(Eds.) *Evaluating Reforms of Local Public and  
Social Services in Europe: More Evidence for Better  
Results*

*Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results* urednička je knjiga u izdanju Palgrave Macmillan u Londonu tiskana 2018. Urednici knjige su: Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, predsjednik Instituta za javnu upravu te glavni i odgovorni urednik znanstveno-stručnog časopisa *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, zatim Hellmut Wollmann, profesor emeritus Javnih politika i uprave Sveučilišta Humboldt u Berlinu, te Gérard Marcou, pok. profesor Javnog prava na Sveučilištu u Parizu 1 Panthéon-Sorbonne i predsjednik Društva za istraživanje lokalne samouprave u Europi (*Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe*, GRALE). Knjiga obuhvaća 20 poglavlja na ukupno 345 stranica pružajući uvid u pozitivne i negativne učinke modernizacije, decentralizacije i drugih reformskih poteza koji su izravno ili posljedično proizišli u vezi s konceptom novoga javnog menadžmenta, sažimajući podatke prikupljene u 17 europskih država (Ujedinjeno Kraljevstvo, Njemačka, Španjolska, Švedska, Norveška, Poljska, Danska, Nizozemska, Češka, Slovačka, Francuska, Slovenija, Italija, Hrvatska, Mađarska, Turska i Grčka) s naglaskom na lokalne javne službe. U radovima se raspravlja o rastućoj učestalosti reforma, strogoj politici štednje, potrebi povećanja kvalitete i učinkovitosti, smanjenju troškova javnih služba na subnacionalnoj razini. Nastali su unutar okvira Europske komisije Horizon 2020, istraživačkog projekta *Local Public Sector Reforms: An International Comparison* (LocRef) u izvedbi međunarodne mreže COST (*European Cooperation in Science and Technology*). Radove je pisalo 40 autora, razvijani su i razmatrani na sastancima u Dubrovniku (svibanj 2015.), Istanbulu (listopad 2015.), Bernu (ožujak 2016.) i Zagrebu (lipanj 2016.), a zajedno čine jedinstven prikaz i komparativni uvid u obilje podataka prikupljenih evaluacijom brojnih promjena u režimima pružanja različitih javnih usluga (gospodarenje otpadom, vodoopskrba, javni prijevoz, održavanje cesta i parkova, zdravstvo, obrazovanje, briga o starijim osobama

i ostale socijalne usluge). Nekoliko poglavlja bavi se općenitim pitanjima kao što su pristupi evaluaciji pružanja lokalnih usluga, procjena učinaka propisa na subnacionalnim razinama, učinci lokalne agentifikacije, faktori koji određuju učinkovitost pružanja lokalnih usluga, utjecaj decentralizacije na modernizaciju lokalnog upravljanja i sl., dok druga sistematiziraju spoznaje prikupljene iz uspješnih i neuspješnih rezultata u promjenama lokalnih režima pružanja javnih i socijalnih usluga.

U prvom poglavlju, *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*, Ivan Koprić i Hellmut Wollmann zaključuju kako su studije evaluacije, ispitujući uspješnost i stvarne učinke reforma lokalnih služba, u različitim zemljama pokazale široku paletu orijentacija kojima izostaje ravnomjerna distribuiranost i rafiniranost, što još jedanput potvrđuje raskorak sjeverozapadne i jugoistočne Europe unatoč određenim djelovanjima harmonizacije pod utjecajem Europske unije.

U drugom poglavlju, *Regulatory Impact Assessment and Sub-national Governments*, Gérard Marcou i Anamarija Musa raspravljaju o procjeni učinaka propisa (PUP) kao instrumenta koji pomaže donošenju odluka na lokalnoj razini vlasti procjenom troškova, koristi i rizika važnih u pitanjima o javnim dobrima i njima povezanim ciljnim skupinama.

Treće poglavlje, *Less Plato and More Aristotle: Empirical Evaluation of Public Policies in Local Services*, potpisuje Germã Bel koja se bavi analizom i evaluacijom politika kao znanstvenom disciplinom, ističući zamjetnu razliku u korištenju empirijskim metodama za procjenu učinaka javnih politika između područja kontinentalne Europe, koje je tomu tradicionalno sklonije, te područja središnje i južne Europe, u kojima se empirijske metodologije znatno manje primjenjuju.

*The Politics of Evaluation in Performance Management Regimes in English Local Government* četvrto je poglavlje, u kojem autor Martin Laffin donosi koncizan pregled povijesti razvoja sustava upravljanja uspješnošću u odnosima središnje i lokalne vlasti u Engleskoj 1988. – 2015.

U petom poglavlju, *Evaluating Personal Social Services in Germany*, Hellmut Wollmann i Frank Bönker analiziraju pružanje socijalnih usluga izolirajući dvije skupine korisnika – djecu i mlade te osobe starije životne dobi. Primjećuju da u evaluaciji često nedostaje involviranost samih korisnika usluga, što je ključno za postizanje što kvalitetnije usluge.

José M. Alonso, Judith Clifton i Daniel Díaz-Fuentes u šestom poglavlju, naslova *Healthcare Marketisation in Spain: The Case of Madrid's Hospitals*, razmatraju reformske procese potaknute novim javnim menadžmentom u javnom zdravstvu na konkretnom slučaju bolnica u Madridu.



*The Institutionalisation of Performance Scrutiny Regimes and Beyond: The Case of Education and Elderly Care in Sweden* sedmo je poglavlje, u kojem se Stig Montin, Vicki Johansson i Lena Lindgren bave pitanjima razvoja kontrole uspješnosti unutar područja skrbi za osobe starije životne dobi i obrazovnog sustava Švedske. Različiti oblici nadzora (inspekcije, revizije, mjerenje uspješnosti) utječu na način na koji municipalna razina vlasti upravlja službama, što se odražava na kvalitetu pružanih usluga.

U osmom poglavlju, *The Organisation of Local Education in Poland: An Evaluative Approach to the Outsourcing Model*, Łukasz Mikuła i Marzena Walaszek raspravljaju o organizaciji školstva na lokalnoj razini primjenom modela *outsourcinga*. Obrazovni sustav u Poljskoj godinama je podvrgnut brojnim transformacijama vezanim uz izborne cikluse i promjene vlasti sa stalnim naglaskom na racionalno upravljanje raspoloživim financijskim sredstvima.

Kurt Houlberg i Ole Helby Petersen u devetom poglavlju, *Reforming Local Service Delivery by Contracting Out? Evaluating the Experience of Danish Road and Park Services*, pišu o iznimnoj važnosti evaluacijskih studija učinkovitosti reforma u što većem broju zemalja i područja unutar lokalnih usluga kako bi se prikupilo što više empirijskog materijala potrebna za razumijevanje reformskih procesa i predviđanje potencijalnih negativnih učinaka. U svom radu pomno analiziraju ekonomske učinke ugovaranja obavljanja javne usluge održavanja cesta i parkova s privatnim izvođačem radi ispitivanja postojanja dokumentiranih ušteda troškova i povećanja ekonomičnosti u slučajevima kada lokalne javne usluge pružaju subjekti privatnog sektora.

Jana Soukopová, Beata Mikušová Meričková i Juraj Nemeč u desetom poglavlju, naslova *The Efficiency of Local Service Delivery: The Czech Republic and Slovakia*, donose evaluaciju odabranih čimbenika i dimenzija učinkovitosti pružanja lokalnih usluga u Češkoj i Slovačkoj. Početno se prikazuju rezultati prikupljeni eksternalizacijom i analizira se odnos glavnog rezultata i planiranog postizanja veće učinkovitosti, a nastavno se istražuje utjecaj razine konkurentnosti među izvođačima na troškove usluga odvoza otpada te ostale čimbenike koji se mogu smatrati određujućima za visinu troškova.

Harald Torsteinsen, Marieke van Genugten, Łukasz Mikuła, Carla Puiggrós Mussons, Esther Pano Puey u jedanaestom poglavlju, *Effects of External Agentification in Local Government: A European Comparison of Municipal Waste Management*, evaluiraju i uspoređuju učinke agentifikacije na različite aspekte usluge odvoza otpada na municipalnoj razini u Poljskoj, Nizozemskoj, Norveškoj i Španjolskoj.

U dvanaestom poglavlju, *The Emergence of Performance Evaluation of Water Services in France*, autori Pierre Bauby i Mihaela M. Similie opisuju niz reformskih zahvata provedenih u vodnom sektoru i vodoopskrbi, što je danas uređeno na način da ugovori o zakupu operaterima dodjeljuju zadatke manje intenzivnog ulaganja, dok oni koji podrazumijevaju veće investicije ostaju u nadležnosti javnih vlasti.

Primož Pevcin i Iztok Rakar u trinaestom poglavlju, *Evaluation of Delivery Mechanisms in the Water Supply Industry—Evidence from Slovenia*, zaključuju da evaluacija vodoopskrbne industrije u Sloveniji služi kao dobra podloga razumijevanju utjecaja pravnog i regulatornog okvira na oblik organizacijskih struktura, naglašavajući važnost postojanja preciznih zakonskih odredaba koje omogućavaju funkcionalnu privatizaciju.

*Apprentice Sorcerers. Evaluating the Programme Theory of Regulatory Governance in Italian Public Utilities* četrnaesto je poglavlje, u kojem Giulio Citroni, Marco Di Giulio, Maria Tullia Galanti, Andrea Lippi i Stefania Profeti donose evaluacijsku studiju o postupku i utjecaju regulacijskoga dizajna u talijanskim lokalnim komunalnim poduzećima od 1990. nadalje s obzirom na tri različita sektora: vodoopskrbu i kanalizaciju, gospodarenje otpadom i zbrinjavanje te lokalni javni prijevoz. Fokus je ponajprije na municipalnoj razini koja je ključna u sustavu upravljanja lokalnim komunalnim poduzećima.

Petnaesto poglavlje, *Evaluation of the Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems and Results*, koje potpisuju Ivan Koprić i Vedran Đulabić, donosi evaluaciju decentralizacije u Hrvatskoj utvrđujući učinke i ishode toga reformskog procesa u četiri promatrana sektora, a koji se zatim uspoređuju s prethodno postavljenim ciljevima i očekivanjima. Radom se obuhvaćaju pravni propisi i razni službeni dokumenti, izvješća, statistike te polustrukturirani intervjui s glavnim akterima provođenja decentralizacije.

Šesnaesto poglavlje, autorica Jasmine Džinić i Romee Manojlović, pod naslovom *Evaluating the Impact of Decentralisation on Local Public Management Modernisation in Croatia*, propituje postojanje utjecaja decentralizacije na modernizaciju javnog upravljanja na lokalnoj razini u Hrvatskoj. Za potrebe tog istraživanja provedeni su intervjui u lokalnim jedinicama u kojima se moglo zamijetiti znakove modernizacije.

U sedamnaestom poglavlju, *Evaluation of an Anti-Monopoly Programme in Hungarian Public Utilities*, Tamás M. Horváth prikazuje tranziciju nekad snažne i decentralizirane lokalne samouprave u Mađarskoj koja je podvrgnuta strogoj centralizaciji, čime su lokalne vlasti izgubile većinu funkcija

pružatelja javnih usluga s usporednim jačanjem privatnih monopolista u pružanju brojnih javnih služba.

Yeseren Elicin u osamnaestom poglavlju, *Metropolitan Municipality Reform: Rescaling of Municipal Service Delivery in Turkey*, istražuje prve rezultate reforme u pružanju javnih usluga na lokalnoj razini nakon zakonskih zahvata iz 2012. kojima gradske službe metropolitanskih gradova sada pokrivaju veća područja koja nisu potpuno urbana, uz dodatnu obvezu obuhvaćanja i svih ruralnih dijelova.

*Policy Evaluation Capacity in Greek Local Government: Formal Implementation and Substantial Failures* devetnaesto je poglavlje, u kojem autori Theodore N. Tsekos i Athanasia Triantafyllopoulou procjenjuju sposobnost evaluiranja grčkoga političko-administrativnog sustava, odnosno lokalne uprave te zaključuju da je riječ o vrlo niskim kapacitetima. U radu se problematiziraju nedostaci strateškog planiranja i pokušavaju precizirati glavni faktori neuspjeha u sustavnoj evaluaciji.

U zadnjem, dvadesetom poglavlju, *Lessons Learned from Successful and Unsuccessful Local Public and Social Service Delivery Reforms*, Ivan Koprić sažima sve izvedene zaključke prethodnih poglavlja. Tako prikupljene i sistematizirane informacije o uspjesima i neuspjesima provedenih reforma dostupne u pristupačnoj formi otvaraju mogućnosti daljnje upotrebe i primjene svega naučenog.

Knjiga je jedinstvena riznica znanja o europskim reformskim procesima u obavljanju javnih služba na lokalnoj razini, čime se pozicionira kao nezaobilazna literatura upravnih praktičara, stručnjaka, znanstvenika, političara te studenata svih razina i različitih područja – od javne uprave, politologije i prava do ekonomije i financija.

## Ivan Koprić (ur.) *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*

*Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* još je jedan priručnik u izdanju Instituta za javnu upravu u Zagrebu. Urednik je knjige prof. dr. sc. Ivan Koprić, tiskana je 2018. godine i sa svojih 658 stranica vrijedan je zbornik radova izlaganih na godišnjem znanstveno-stručnom skupu pod naslovom *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: standardi Europske povelje o lokalnoj samoupravi i hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Skupom koji je Institut za javnu upravu organizirao 1. ožujka 2018. u Zagrebu obilježilo se trideset godina od stupanja na snagu Europske povelje o lokalnoj samoupravi u okviru tadašnjeg Vijeća Europe 1988. i dvadeset godina od stupanja na snagu Povelje u Republici Hrvatskoj 1998. godine. Radovi se stoga tematski odnose na europske standarde i usporedne razvojne trendove, opća pitanja i probleme hrvatske lokalne i regionalne samouprave i načine njihova rješavanja, zaštitu prava na lokalnu samoupravu, decentralizaciju u funkcionalnom, teritorijalnom i financijskom smislu, demokratizaciju lokalnoga političkog sustava, autonomiju lokalnih i regionalnih zajednica te iskustva susjednih zemalja u harmonizaciji sa standardima Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Predgovor potpisuje prof. dr. sc. Ivan Koprić koji je ujedno i autor prvih dvaju radova tog zbornika.

U prvom radu, naslova *Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, autor se bavi identifikacijom i definiranjem komponenata tendencije harmonizacije lokalne samouprave u Europi te kritički evaluira stanje hrvatske lokalne samouprave prema postavljenim komponentama, a nudi i preporuke za približavanje sustava lokalne samouprave standardima hrvatskog Ustava i Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

U drugom radu zbornika, *Novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, autor analizira glavne novine, ključna sporna pitanja, formalnu i sadržajnu neustavnost i vjerojatne učinke novele, a sve u kontekstu oklijevajuće decentralizacije i petrificirane teritorijalne organizacije popraćene kontinuiranim rastom javnog nepovjerenja u lokalnu i županijsku samoupravu.

Robert Blažević u trećem radu, naslova *Problemi hrvatske lokalne samouprave i moguća rješenja*, analizira ključne probleme identificirajući ih kao nepotizam, korupciju, rodovsko-plemensku svijest, neodgovornost, nedostatak svijesti o općem interesu, zbog čega dolazi do zaključka da je potreban snažan pritisak odozdo na tijela kojima je zadaća borba protiv korupcije kao i radikalno smanjenje broja lokalnih jedinica.

Rad Duška Lozine četvrti je u zborniku, pod naslovom *Europska povelja o lokalnoj i regionalnoj samoupravi i stanje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Bavi se utvrđivanjem u kojoj mjeri Europska povelja o lokalnoj samoupravi ima implikacije na strukturu i razvoj sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj te o aktualnom stanju i perspektivama.

Peti rad osvrta je autora Mladena Ivanovića pod naslovom *O hrvatskoj lokalnoj i regionalnoj samoupravi očima hrvatskog izaslanstva u Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe* kojim opisuje ulogu izaslanstva i način na koji Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe nadzire primjenu Povelje u zemljama članicama.

Šesti je rad rad autora Borisa Bakote pod naslovom *Uloga Europske povelje o lokalnoj samoupravi u zaštiti položaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nasuprot središnjoj vlasti*. Radom se želi provjeriti kakav je položaj jedinica u smislu zaštite prava koja za njih proizlaze iz odredaba Povelje i kakvu im zaštitu pruža Ustavni sud Republike Hrvatske te se radi toga analizira devet ustavnosudskih predmeta.

Sedmi je rad rad Slavice Banić naslova *Zaštita prava na lokalnu samoupravu pred Ustavnim sudom* u kojem se analiza fokusira na dva pravna sredstva dostupna jedinicama po odredbama Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu – zahtjev za ocjenu ustavnosti i ustavna tužba.

U osmom radu, autorice Višnje Seršić, *Europska povelja o lokalnoj samoupravi i decentralizacija u Hrvatskoj*, analiziraju se standardi sadržani u Povelji te se sugerira implementacija modela optimalnoga decentraliziranog upravljanja kako bi se svaka lokalna sredina razvila na način koji će najviše zadovoljiti javni interes građana.

Deveti je rad rad autora Darija Čepe i Slavena Ravlića pod naslovom *Politički okvir Europske povelje o lokalnoj samoupravi: uspjesi i neuspjesi lokalne demokracije u Hrvatskoj* u kojem se stanje lokalne demokracije u Hrvatskoj analizira preko primjera dobre prakse, ali i temeljnih problema lokalne demokracije, što je povezano s pitanjima centralizacije, teritorijalne fragmentacije i drugim slabim točkama hrvatskog sustava lokalne samouprave.

Deseti rad u zborniku rad je autorica Anamarije Muse i Dane Dobrić Jambrović *Participacija na lokalnoj razini kao standard Vijeća Europe: uloga Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Protokola o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti* u kojem se analiziraju uloga Vijeća u promicanju participacije građana u lokalnom upravljanju, uloga Povelje i njezina Protokola u jačanju položaja građana i podudarnost hrvatskog zakonodavstva s Poveljom i Protokolom uz naglašavanje mogućnosti koje bi pružila ratifikacija Protokola.

Jedanaesti rad potpisuju Romea Manojlović Toman i Tijana Vukojičić Tomić pod naslovom *Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi*. Autorice analiziraju kako se navedeno načelo primjenjuje u Hrvatskoj te se ispituje uloga lokalnoga predstavničkog tijela kao glavnog nositelja tog načela, ali i stvarna primjena instrumenata neposrednog sudjelovanja i odlučivanja građana. Zaključuju da je uloga predstavničkog tijela znatno oslabjela u korist izvršnog tijela te daju prijedloge mogućih poboljšanja.

Dvanaesti rad, autora Vojka Rešetara, *Pledoaje za nestranački koncept lokalnih izbora*, propisuje ključne slabosti lokalnoga izbornog procesa te upozorava na neodrživost lokalne demokracije i funkcioniranja lokalnih jedinica koje se institucijsko-akterski temelje na političkim strankama.

Andreja Pavlović u trinaestom radu, naslova *Doprinos odnosa s javnošću ostvarenju misije lokalne samouprave u Hrvatskoj*, objašnjava ulogu i svrhu odnosa s javnošću te koncept dobrog upravljanja, a zaključuje da ostvarivanje političkih ciljeva ima jak utjecaj na transparentnost i otvorenost lokalnih samouprava.

Vedran Đulabić u četrnaestom radu, *Harmonizacija regionalne samouprave u Europi i regionalno pitanje u Hrvatskoj*, analizira nastojanje prema harmonizaciji polazeći od posebnosti regionalne razine uz posebno elaboriranje pojma regija u novom regionalizmu te neadekvatnost postojećega zakonskog određenja županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave.

Petnaesti rad, autorice Nives Kopajtich Škrlec, *Europska povelja o lokalnoj samoupravi u hrvatskom gradu*, raspravlja o djelovanju nacionalne organizacije Udruge gradova, a iznose se i neka stajališta državnih tijela u kontekstu samoupravnoga djelokruga i financiranja lokalne samouprave za koja se ne bi mogla potvrditi kompatibilnost s načelima Povelje.

Mihovil Škarica u šesnaestom radu zbornika, naslova *Funkcionalni odnos lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj u svjetlu odredaba Europske povelje o lokalnoj samoupravi*, analizira i uspoređuje poslove i ovlasti jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) s poslovima i ovlastima

županija te donosi pravnu analizu odredaba EPLS-a, Ustava RH i niza zakona kojima se regulira djelokrug samoupravnih jedinica uz sistematizaciju nelogičnosti, preklapanja i izigravanja ustavnog jamstva koji se pojavljuju u zakonskoj regulaciji poslova i ovlasti.

*Načelo samostalnosti lokalnih jedinica pri određivanju vlastitog unutarnjeg ustrojstva* sedamnaesti je rad, autora Bojana Dadasovića, kojim se daje prikaz različitih sustava lokalne samouprave i njihova izvršnog sloja te se donose preporuke za unaprjeđenje postojećih zakonskih rješenja.

Osamnaesti rad, autorice Gordane Karapandže Price, *Položaj lokalnih službenika u Hrvatskoj, Sloveniji i Mađarskoj – zakonodavni okvir i praksa*, analizira kako je u trima promatranim zemljama implementiran čl. 6/2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi te se pokušava utvrditi u kojoj se mjeri propisima utvrđene norme uistinu primjenjuju u praksi.

Željka Burić u devetnaestom radu zbornika, pod naslovom *Europska povelja o lokalnoj samoupravi i suzbijanje korupcije*, obrazlaže prijedlog projekta za primjenu čl. 10. Europske povelje, a koji je prezentiran u ljeto 2017. godine.

Iztok Rakar u dvadesetom radu, *Dvadeset godina Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Sloveniji: priča o uspjehu?*, razmatra razloge nepotpune provedbe i objašnjava odredbe o supsidijarnosti i financijskoj autonomiji u širem političkom kontekstu.

Dvadeset prvi rad u zborniku, *Implementacija standarda Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Srbiji*, potpisuju Predrag Dimitrijević, Dejan Vučetić i Jelena Vučković te istražuju u kojoj se mjeri Srbija uskladi-la svoj pravni sustav s navedenim standardima te ističu pojavu aberacija manjeg i većeg intenziteta kada je u pitanju njihovo praktično ostvarenje.

Zadnji, dvadeset drugi rad zbornika potpisuje Muhamed Mujakić pod naslovom *Iskustva Bosne i Hercegovine u ratifikaciji i primjeni Evropske povelje o lokalnoj samoupravi* kojim zaključuje da se usklađivanje može smatrati zadovoljavajućim, ali da nije još potpuno izvršeno te se ističe potreba usklađivanja Ustava i EPSL-a i donošenja okvirnog zakona o lokalnoj samoupravi i njezinu financiranju.

Taj zbornik, osim što doprinosi znanosti o lokalnoj samoupravi i javnom upravljanju, također je od velike koristi praktičarima koji se bave lokalnim pitanjima u bilo kojoj ulozi, ali i studentima svih razina, od preddiplomske do doktorske, kao dodatni nastavni materijal.

## Ivan Koprić, Anamarija Musa, Teo Giljević (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*

*Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora* još je jedan u nizu priručnika Instituta za javnu upravu u Zagrebu, objavljen 2017. nakon održavanja tradicionalnoga godišnjeg znanstveno-stručnog skupa *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: jesu li mogući povjerenje, suradnja i potpora*. Urednici su knjige, koja na 574 stranice tematizira odnose građana i javne uprave, prof. dr. sc. Ivan Koprić, izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa i doc. dr. sc. Teo Giljević.

Nakon uredničkog predgovora u prvom radu zbornika, *Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: stari i novi koncepti u razvoju odnosa građana i uprave*, Ivan Koprić analizira odnos građana i uprave od nastanka moderne uprave do danas, a posebno se bavi pitanjem tumačenja konceptata demokracije i decentralizacije.

U drugom radu zbornika, *Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana*, autorica Anamarija Musa raspravlja o transparentnosti kao nužnoj pretpostavci za stvaranje povjerenja građana u vlast i upravu, ali ujedno ističe da ona nije dovoljna ako je isključivo formalna te donosi zaključke o potrebi za daljnjim nastojanjima u tom smjeru.

Treći rad, *Savjetovanje s javnošću u donošenju propisa: kvaliteta javnog odlučivanja i sudjelovanje građana*, potpisuju Igor Vidačak i Petra Đurman koji se bave analizom napretka u razvoju i primjeni standarda sudjelovanja javnosti u kreiranju javnih politika RH s posebnim osvrtom na ocjenu djelotvornosti i utjecaja e-savjetovanja na kvalitetu donošenja odluka tijela državne uprave.

Marijana Grbeša u četvrtom radu zbornika, *Komuniciranje izvršne vlasti i javne uprave u medijaliziranom okruženju: izazovi i prilike*, daje pregled ključnih konceptata nastalih u okviru rasprave o mediocentričnoj politici te analizira tradicionalne trendove u medijskoj reprezentaciji politike koji su velik komunikacijski izazov za suvremene vlade.

Teo Giljević i Goranka Lalić Novak u petom radu zbornika, pod naslovom *Udruga kao element civilnog društva: adekvatnost pozitivnopravne regulacije u*



*Hrvatskoj i međunarodni primjeri aktivizma na lokalnoj razini*, nakon provedene analize donose zaključke o važnosti djelovanja udruga i drugih organizacija civilnoga društva na lokalnoj razini u hrvatskom kontekstu.

*Decentralizacija i povjerenje građana: aktualna pitanja i problemi* šesti je rad u zborniku, autora Borisa Miloševića, u kojem se daje pregled razvoja lokalnog referenduma u Hrvatskoj preko normativnog uređenja i referendumske prakse.

Sedmi rad zbornika potpisuju autori Jasmina Džinić i Mihovil Škarica pod naslovom *Uloga neposredno biranih načelnika i župana u poboljšanju kvalitete odnosa građana i lokalne i regionalne samouprave*, u kojem se teorijski i empirijski analizira navedeni odnos te se evaluira utjecaj neposredno izabranih izvršnih čelnika na položaj građana u odnosu prema institucijama lokalne samouprave.

Josip Jambrač u osmom radu, *Participacija kao mehanizam lokalnog razvoja: studija slučaja – Grad Vrbovec*, analizira građansku inicijativu na projektu donošenja strategije održivog razvoja grada.

Deveti je rad rad autorice Helene Masarić *Sudjelovanje u odlučivanju: primjer Dječjeg gradskog vrtića u Gradu Opatiji* u kojem u studiji slučaja prikazuje provedbu projekta kojim se osnažuje sudjelovanje djece u donošenju odluka djelovanjem Dječjega gradskog vrtića.

Goranka Lalić Novak i Tijana Vukojičić Tomić u desetom radu zbornika, *Integracija stranaca i manjina u lokalnu zajednicu kao zadatak lokalne samouprave*, analiziraju preduvjete uspješne integracije migranata i manjina u lokalnu zajednicu osvrćući se na suvremene migracijske trendove i njihov utjecaj na društvenu složenost.

Jedanaesti rad potpisuju Ivan Koprić, Polonca Kovač i Bosiljka Britvić Vetma pod naslovom *Zaštita prava građana u odnosu s javnom upravom: povijesni razvoj, sadašnje stanje i perspektive razvoja u Hrvatskoj i Sloveniji*, a rad identificira klasične i nove elemente sustava pravne zaštite građana u odnosu s javnom upravom provođenjem pravne i neoinstitucijske analize navedenih elemenata u Sloveniji i Hrvatskoj uz specificiranje mogućih daljnjih poboljšanja sustava.

Tereza Rogić Lugarić u dvanaestom radu, *Porezna tijela i porezni obveznici: od 'policajaca i lopova' do suradnika*, analizira aktualne trendove u koncepciji odnosa koji utječe na komunikaciju i interakciju među sudionicima te na značenje pojma poreza i preobrazbu pojedinih poreznopravnih instituta.

Josip Kregar i Gordana Marčetić u trinaestom radu, naslova *Otvorena vlast i etika u javnoj upravi: kako popraviti povjerenje građana u vlast*, raspravljaju

o specifičnoj potrebi sustava upravljanja poznata kao *governance* da prihvati sustav vrijednosti i etičkih norma u regulaciji društvenih odnosa.

Četrnaesti rad u zborniku, *Javne agencije: razvijanje povjerenja građana i privatnog sektora kao preduvjet efikasne regulacije*, potpisuju Nikola Popović i Anamarija Musa koji istražuju pojedine aspekte problema uloge i instrumenata koje regulatorima stoje na raspolaganju kako bi osigurali povjerenje te analiziraju suradničke i transparentne prakse regulacijskih agencija.

*Neposredna implementacija javnih politika u zajednici: modeli u praksi hrvatske socijalne politike* petnaesti je rad zbornika, autorica Anke Kekez i Daniele Širinić koje analiziraju reformu i aktualne oblike pružanja dviju socijalnih usluga u Hrvatskoj – smještaja za starije osobe i osobe s invalidnošću te pokazuju kako reformski putovi inicijalno sličnih usluga mogu dovesti do različitih ishoda.

Šesnaesti rad, autora Vedrana Đulabića, Jasmine Džinić i Romee Manojlović Toman, pod naslovom *Utjecaj instrumenata javnog menadžmenta na odnose građana i uprave*, na temelju komparativne analize formulira hipoteze koje mogu poslužiti daljnjim empirijskim istraživanjima, a daju se i preporuke za primjenu menadžerskih metoda u djelovanju javne uprave.

Anto Bajo, Marko Primorac i Dario Runtić autori su sedamnaestog rada, pod naslovom *Upravljanje javnim financijama, odgovornost i povjerenje građana*, u kojem se utvrđuju mogućnosti primjene analitičkih oruđa za poboljšanje kvalitete financijskog upravljanja, povećanje razine odgovornosti i povjerenja građana u državu i lokalne jedinice.

*Lokalna samouprava i građani: proračunska transparentnost lokalnih jedinica – stavovi zaposlenika* osamnaesti je rad u zborniku, u kojem autorice Katarina Ott i Mihaela Bronić analiziraju anketu provedenu među zaposlenima u hrvatskim lokalnim jedinicama.

Devetnaesti rad, autora Marka Ignjatovića, *Izazovi upravljanja imovinom lokalnih jedinica*, bavi se utvrđivanjem načina evidentiranja i vrednovanja imovine u vlasništvu lokalnih jedinica te upozorava na nove alate i metode za postizanje veće učinkovitosti.

Anamarija Musa, Neven Vrčec i Marko Jurić u dvadesetom radu, *Elektronička uprava kao perspektiva razvoja društva i privatnog sektora*, analiziraju pojam e-uprave i suvremenih trendova, osobito unutar koncepta pametnih gradova, a osvrću se i na pravna pitanja zaštite privatnosti i osobnih podataka u razvoju e-uprave.

Zadnji rad u zborniku, naslova *Jedinstveno upravno mjesto (one-stop-shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju*, potpisuje Ivan Koprić. U njemu elaborira pojam i predlaže smjernice za primjenu toga koncepta kako

bi se osiguralo kvalitetnije, brže i efikasnije pružanje javnih usluga građanima i postiglo pozitivne učinke na unutarnju upravnu racionalnost.

U knjizi se postavljaju određena pitanja za razmišljanje upravnim ekspertima i praktičarima koji će u svakodnevnom radu i zalaganju i dalje razvijati hrvatsku javnu upravu u širem sklopu europskoga upravnog prostora. Priručnik se posebno predlaže kao nastavni materijal studentima studija javne uprave i srodnih struka, od politološke i pravne do ekonomske i financijske, a svakako se predlaže i široj zajednici upravnih praktičara, stručnjaka te znanstvenim krugovima.

## Ivan Koprić, Jasmina Džinić, Romea Manojlović (ur.) *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*

*Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi* priručnik je za stručno usavršavanje u izdanju Instituta za javnu upravu u Zagrebu objavljen 2016. nakon održavanja istoimenog skupa. Urednici su prof. dr. sc. Ivan Koprić, doc. dr. sc. Jasmina Džinić i doc. dr. sc. Romea Manojlović. Cilj je priručnika prikazati povezanost upravljanja kvalitetom i upravljanja učinkovitošću te potrebu sustavnog pristupa pri uvođenju obaju instrumenata u funkcioniranje upravnih organizacija. Sadržava jedanaest radova izloženih na spomenutom skupu kao i prijevode međunarodnih dokumenata s preporukama Vijeća Europe koji se prvi put prevode na hrvatski jezik i ujedinjeno objavljuju. Taj priručnik na 389 stranica stoga daje ne samo znanstveni doprinos promišljanju o upravljanju kvalitetom i učinkovitošću nego i niz praktičnih savjeta za neposrednu primjenu tih instrumenata.

Ivan Koprić u početnom radu *Evaluacija, novi zakonski okvir i važnost upravljanja učinkovitošću u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te u državnoj i javnoj upravi Republike Hrvatske* analizira važnost evaluacijskih studija i rezultate empirijskog istraživanja sustava upravljanja učinkovitošću rada službenika koje je autor proveo unutar Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) 2009. godine te donosi ocjenu stanja i prijedloge za unaprjeđenje evaluacije i upravljanja učinkovitošću.

Drugi rad, *Evaluacija učinkovitosti primjene instrumenata upravljanja kvalitetom u hrvatskim jedinicama lokalne samouprave – studije slučaja*, rad je autorica Jasmine Džinić i Romee Manojlović Toman u kojem se evaluira učinkovitost primjene triju specifičnih instrumenata upravljanja kvalitetom u javnom sektoru: ISO standarda, nagrada za kvalitetu te ispitivanja zadovoljstva korisnika.

U trećem radu, *Upravljanje učinkom u hrvatskoj lokalnoj samoupravi*, autorica Romea Manojlović Toman prikazuje sustav kroz dvije komponente – mjerenje učinka i upotreba dobivenih informacija te prezentira rezultate empirijskog istraživanja provedenog anketom poslanom na adrese 253 tijela središnje i lokalne razine.

Nikola Popović i Anamarija Kobasić u četvrtom radu priručnika, pod naslovom *Upravljanje kvalitetom u hrvatskim javnim regulacijskim agencijama*, razmatraju ulogu neovisnih regulacijskih agencija u očuvanju kvalitete pružanja usluga, njihov položaj u sustavu javne vlasti i način na koji mogu organizirati interne procese za unaprjeđenje kvalitete rada.

*Komparativna iskustva upravljanja kvalitetom u javnoj upravi* peti je rad u priručniku, autorice Jasmine Džinić, u kojem se utvrđuje stanje u hrvatskoj javnoj upravi te se komparativno analiziraju iskustva Španjolske i Švedske.

Gordana Žurga autorica je šestog rada, *Upravljanje kvalitetom u slovenskoj javnoj upravi – mogućnosti učenja iz iskustva*, kojim predstavlja širi kontekst o tome kako bi države mogle ili trebale rukovoditi svojim javnim upravana radi jačanja upravnih kapaciteta u smjeru upravljanja kvalitetom te u potrazi za održivom javnom upravom.

Sedmi rad, *Common Assessment Framework (CAF) u lokalnoj samoupravi i javnoj upravi*, autorice Anamarije Muse prikazuje model CAF za upravljanje kvalitetom i europsku praksu te daje preporuke za primjenu u Hrvatskoj.

Damir Malenica, Ozren Gruičić, Marijana Linić i Ivana Čandrlić-Danakoš autori su osmog rada u priručniku, pod naslovom *Potrebne izmjene u sustavima upravljanja kvalitetom koje donosi ISO 9001:2015 u jedinicama lokalne i regionalne samouprave*, u kojem razmatraju dosadašnja iskustva u primjeni te raspravljaju o potrebi formiranja stručnoga radnog tijela radi praćenja, suradnje i donošenja smjernica djelovanja vezanih uz učinkovitu implementaciju međunarodnih norma u jedinicama lokalne i regionalne samouprave.

Deveti rad u priručniku potpisuju Anto Bajo i Dijana Jurinec pod naslovom *Uvođenje lokalnih proračuna po rezultatima – europska iskustva i stanje u Hrvatskoj* kojim objašnjavaju pojam proračuna po rezultatima, njegovu zastupljenost u europskim državama te mogućnost i ograničenje njegove primjene u lokalnim jedinicama u Hrvatskoj, a sadržava i prilog u formi upitnika koji je za potrebe istraživanja poslan na adrese 121 grada.

Martina Tomičić Furjan autorica je desetog rada u priručniku, pod naslovom *Metode mjerenja organizacijske učinkovitosti – primjena Balanced Scorecard u jedinicama lokalne samouprave*, u kojem opisuje preduvjete i korake razvoja modela mjerenja organizacijske učinkovitosti korištenjem metodom BSC s naglaskom na njezinu primjenu u lokalnoj samoupravi.

Jedanaesti rad u priručniku potpisuje autorica Romea Manojlović Toman pod naslovom *Preduvjeti za funkcioniranje sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika* u kojem se donosi primjer Danske, teritorijalno i popula-

cijski usporedive s Hrvatskom, i prikazuje kako takav sustav funkcionira u praksi te se navode preporuke za unaprjeđenje stanja u Hrvatskoj.

U drugom dijelu priručnika nalaze se prijevodi međunarodnih dokumenata: Preporuka CM/REC(2007)4 Vijeća ministara državama članicama o lokalnim i regionalnim javnim službama te Dodatak Preporuci, Preporuka CM/REC(2007)12 Vijeća ministara državama članicama o povećanju kapaciteta na lokalnoj i regionalnoj razini i Instrument Vijeća Europe za upravljanje učinkom na lokalnoj razini.

Institut za javnu upravu organizacijom znanstveno-stručnog skupa i publikacijom posebnog priručnika posvećenog tim važnim konceptima i reformskim instrumentima nastoji ne samo promovirati sustavan pristup reformi nego i osigurati nužne pretpostavke za informiranje i edukaciju, stoga se taj priručnik preporučuje širokom krugu svih uključenih aktera, akademskoj zajednici, studentima i praktičarima koji se bave tim područjem.

## Anamarija Musa: *Agencijski model javne uprave*

Autorska knjiga izv. prof. dr. sc. Anamarije Muse iz 2014. godine *Agencijski model javne uprave* u izdanju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Studijskog centra za javnu upravu i javne financije u Zagrebu doradena je doktorska disertacija koju je autorica obranila na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu pod mentorstvom prof. dr. sc. Ivana Koprića.

U studiji koja je prezentirana tom knjigom iz područja suvremene javne uprave na 662 stranice razmatraju se obilježja agentifikacije kao oblika decentralizacije, motivi koji je prouzročuju i neke od posljedica koje izaziva. Studija je podijeljena u osam opširnih poglavlja, a sadržava i opsežnu bibliografiju kao i popise pravnih propisa i hrvatskih i europskih dokumenata.

U prvom poglavlju autorica postavlja temeljne ciljeve svoga rada u istraživanju agencija. Republika Hrvatska već je desetljećima u tranziciji u kojoj izgrađuje svoje institucije, a to se specifično područje u hrvatskoj pravnoj i politologijskoj zajednici nije detaljnije elaboriralo, zbog čega i dolazi do potrebe za takvom studijom.

Drugo poglavlje počinje raspravom o institucionalizmu kao teorijskom pristupu proučavanju javne uprave. Autorica obrazlaže različite smjereve neoinstitucijskog pristupa (sociološki, historijski, racionalnog izbora). Po sociološkom institucionalizmu upravna organizacija nije pasivni instrument, već ima vlastiti karakter, historijski institucionalizam naglašava važnost stabilnosti, dok je institucionalizam racionalnog izbora zainteresiran za javnu upravu i pitanja nadzora i koordinacije. Neoinstitucionalističkim pristupom dolazi se do zaključaka da upravne organizacije slijede vlastitu autonomiju i logiku te da simboli, mitovi i rituali imaju veći utjecaj na političke i upravne događaje nego uski i sebični ekonomski interesi.

U trećem poglavlju prezentira se agencijski model javne uprave kao nezaobilazan dio suvremenoga koncepta upravljanja i važan element javne uprave u suvremenom društvu. Kao temeljne motive agentifikacije autorica navodi tehničke, političke i demokratske razloge uz dodatne pritiske proizišle iz europskih integracija, globalizacije, funkcionalizacije,

upravnih reforma i vladajućih upravnih doktrina te posebno preuzetih međunarodnih obveza. Agentifikacija se podudara s horizontalnom diferencijacijom, funkcionalnom specijalizacijom i stvarnom decentralizacijom u javnom sektoru te pojačava probleme koordinacije. Agencijski model javne uprave potaknut je s jedne strane menadžerskim pristupom javnoj upravi, a s druge strane konceptom regulacijske države i regulacijskom reformom. Novi javni menadžment naglašava dekoncentrirane i decentralizirane strukture, menadžersku autonomiju te specijalizaciju i ekspertizu u određenome užem području kao načine postizanja veće učinkovitosti, ali i ekonomičnosti javnog sektora. Regulacijska reforma i koncept regulacijske države drugi su pokretač agentifikacije pa agencije s regulatornim ovlastima postaju glavni instrument regulacijske države. Nakon uočavanja negativnih efekata doktrine novoga javnog menadžmenta (fragmentacije javnog sektora i rastuću kompleksnost s negativnim odrazom na upravljanje i odgovornost) nastoji se poboljšati rezultate doktrinom *good governance* koja promovira vrijednosti političko-demokratskog, pravnog i socijalnog karaktera uz naglasak na koordinaciju i povezivanje. Za primjere novog pristupa autorica navodi program povezane vlade u Velikoj Britaniji (*joined-up-government*) i program cjelovite vlade (*whole-of-government*) u Novom Zelandu. Autorica komparativno istražuje slučajeve različitih zemalja (Velika Britanija, SAD, Nizozemska, Francuska, Italija) upućujući na različitost rješenja. Kao glavnu kritiku agencijskog modela iznosi problem uspostave i održavanja vrlo osjetljive ravnoteže između autonomije i nadzora te ističe problematiku snaženja fragmentacije sustava i s tim povezane probleme koordinacije i implementacije javnih politika. Također navodi problem vezan uz ekspertno znanje i usku specijalizaciju, što je potencijal za devijaciju u smjeru tehnokratskih tendencija, nedostatka transparentnosti i participacije itd. Autorica smatra da je uspostava ravnoteže između optimalnog stupnja kontrole i autonomije ključno pitanje agencijskog modela.

U četvrtom poglavlju razmatra se koncept europeizacije. Riječ je o procesu kojim posebne strukture vladavine na europskoj razini utječu na domaće strukture i domaću politiku u najširem smislu. Najvidljiviji je na primjeru javnih politika jer europska regulativa djeluje tako da određuje model javne politike ili postavlja parametre i ograničenja nacionalnom oblikovanju politika. Autorica naglašava razliku između pojmova europeizacije i konvergencije, harmonizacije i političke integracije, ali zaključuje da to mogu biti njezine posljedice.

Peto poglavlje u knjizi posvećeno je upravnim strukturama unutar Europske unije (Komisija, odbori, agencije, mreže). Institucijska struktura i



funkcije Unije specifične su zbog njezina posebnoga karaktera kao organizacije *sui generis*, ona počiva na načelu podijeljenih ovlasti i institucijske ravnoteže, što osigurava zastupanje europskog i nacionalnih interesa te uspostavlja odgovornost na objema razinama. Agencije su svojevrsna protuteža nacionalnim upravnim tradicijama i element europeizacije javnih politika i institucija na nacionalnoj razini. Autorica navodi da se agencije Europske unije bave gotovo svim područjima europske nadležnosti, od politika (zdravstvo, zaštita na radu, željeznice) do edukacije, istraživanja svemira ili poticanja istraživanja. Temeljno razlikovanje prema kriteriju funkcije razlučuje regulacijske od izvršnih agencija. One su specijalizirana tijela s pravnom osobnošću kojima upravljaju upravna vijeća predstavnika država članica i komisije te koja djeluju izvan nadnacionalnih institucija, ali često su s njima povezane u mreže. Najveći broj agencija ima uglavnom sličnu upravljačku strukturu definiranu uredbom kojom se agencija osniva – obično su to upravno vijeće i izvršni direktor kao temeljna tijela, a često je tu i stručni odbor, savjetodavni odbor ili druga tijela. Političku, pravnu i financijsku kontrolu nad radom agencija provode Vijeće, Komisija i Europski sud, ali i druga tijela poput Europskoga revizorskog suda, europskog ombudsmana, europskog nadzornika za zaštitu podataka ili Europskog ureda za borbu protiv prijevara.

Šesto poglavlje knjige razmatra agencije u Hrvatskoj u kontekstu europeizacije. Agencije u RH osnovane su u području zdravstva, rada i socijalne politike, znanosti, zaštite okoliša i prirode, prostornog planiranja, obrazovanja i istraživanja, poljodjelstva, financija, gospodarstva, prometa i telekomunikacija, regionalnog razvoja, prirodnih resursa, energetike, unutarnjih poslova i sigurnosti, graditeljstva i ljudskih prava. Rezultati provedenog istraživanja pokazuju da u posljednjih dvadeset i više godina u Hrvatskoj traje intenzivna agentifikacija, osobito intenzivirana pridruživanjem Europskoj uniji. Autorica zaključuje da ne postoji pravni okvir koji bi definirao agencije kao nov tip organizacija, čime bi se formalno osigurao odgovarajući stupanj autonomije i nadzora, što se profilira kao važan problem koji je potrebno adresirati.

U sedmom poglavlju autorica iznosi zaključne opservacije svojeg istraživanja.

Osmo poglavlje ujedno je i pogovor knjige, a u njemu se autorica bavi novim smjerovima agentifikacije u europskim zemljama od 2009. do 2012. godine. Autorica upozorava na činjenicu da spomenuto razdoblje obilježava trend smanjivanja ukupnog broja te ograničeno osnivanje novih agencija.

Riječ je o iznimno kvalitetnoj knjizi upravne znanosti, služi kao udžbenik studentima, a svakako se preporučuje svima koji se bave javnom upravom, osobito upravnim, pravnim i politologijskim krugovima.

Priredila: *Paola Horvat Sovilj*\*

---

\* Paola Horvat Sovilj, studentica prve godine specijalističkog diplomskog stručnog studija javne uprave na Studijskom centru za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: horvat.sovilj@gmail.com

## *Mr. sc. Ema Derossi-Bjelajac*

UDK 35.01-057.4 Derossi-Bjelajac, E.  
929 Derossi-Bjelajac, E.

Mr. sc. Ema Derossi-Bjelajac rođena je u Štrmcu kod Labina 3. svibnja 1926. Umrla je u Zagrebu 20. lipnja 2020. godine. Školovala se u Labinu, a diplomirala je na Visokoj upravnoj školi u Zagrebu 1959. Na Pravnom fakultetu u Zagrebu magistrirala je 1966. na poslijediplomskome znanstvenom studiju upravno-političkog smjera s temom »Dohodak u upravnim organizacijama«.

Od brojnih dužnosti i zaposlenja valja spomenuti da je bila zaposlena kao asistentica (od 1959.) te docentica (od 1966.) na Visokoj upravnoj školi. Kad se ta škola integrirala s Pravnim fakultetom, predavala je kao docentica na Katedri za nauku o upravi od 1968. do 1974. godine. U sklopu nastavničke djelatnosti na Pravnom fakultetu predavala je na diplomskom studiju prava te na poslijediplomskom studiju upravno-političkih znanosti. Ema Derossi-Bjelajac bila je politički aktivna te je obnašala razne dužnosti. Između ostaloga bila je članica Predsjedništva SR Hrvatske (1982. – 1986.), a od studenoga 1985. do svibnja 1986. predsjednica Predsjedništva. Bila je saborska zastupnica u više mandata, a od 1978. do 1982. potpredsjednica Sabora SR Hrvatske. Umirovljena je 1986. godine. Poslije umirovljenja bila je predsjednica Čakavskog sabora (1986. – 1990.). Sudjelovala je u više znanstvenih projekata Instituta za društvena istraživanja te je autorica više znanstvenih radova o ulozi žena, razvoju službeničkog sustava i drugim temama javnog upravljanja.

Mr. sc. Emu Derossi-Bjelajac upoznao sam na obilježavanju 40 godina djelovanja poslijediplomskoga znanstvenog magistarskog studija prava upravno-političkog smjera održanom 2002. godine na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Poslije toga sreli smo se tek na pogrebu akademika Eugena Pusića 2010. godine. U vrijeme mojeg studiranja na Pravnom fakultetu, koje sam započeo 1982., mr. sc. Ema Derossi-Bjelajac nije sudjelovala u nastavi čak ni kao vanjska suradnica te sam ju poznao tek kao istaknutu

političarku toga doba. Ni poslije toga nismo bili u kontaktu. Ostala je povučena i nenametljiva do smrti, čemu su zasigurno pridonijele zdravstvene tegobe s kojima se, koliko mi je poznato, ustrajno i vedro nosila.

Njezin znanstveno-stručni rad u upravnoj znanosti te doprinos u istraživanjima javne uprave tek treba biti ozbiljnije analiziran i valoriziran. Ocjenu bi trebalo provesti u sklopu opće evaluacije ukupnoga djelovanja skupine istraživača i znanstvenika koje je okupio akademik Eugen Pusić, u kojoj je i mr. sc. Ema Derossi-Bjelajac imala zapaženu ulogu.

*Ivan Koprić\**

---

\* 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: ikopric@pravo.hr

## Juraj Hrženjak

UDK 35-052 Hrženjak, J.  
929 Hrženjak, J.

Juraj Hrženjak rođen je 10. ožujka 1917. u Bjelovaru, a umro je 16. lipnja 2020. godine u Zagrebu, napunivši 103 godine života. Započeti sjećanje na njega navođenjem podataka o obrazovanju ne bi omogućilo uvod u težinu njegova djetinjstva, mladenačkih dana i početka studija.

Premda se ponegdje može naći podatak da je rođen u Valetiću pokraj Rakovca u današnjoj Zagrebačkoj županiji, Juraj Hrženjak rođen je u Bjelovaru, ali se njegova obitelj vrlo brzo preselila u Valetić, malo mjesto koje danas ima četrdesetak, dok je u doba njegova doseljavanja imalo oko 140 stanovnika. Mjesto je oko četiri kilometra udaljeno od sjedišta današnje Općine Rakovec, 14 od sjedišta nekadašnje velike Općine Vrbovec, jednako kao i od Sv. Ivan Zeline, a 41 od Zagreba. U tom je mjestu brojna, osmeročlana obitelj njegovih roditelja, od kojih je otac bio postolar, pokušavala preživjeti od nevelikih prihoda. Život u to doba Hrženjak je opisao u poglavlju *Moj životni put kroz stoljeće* u knjizi *Stoljeće života: antifašistički zapisi i kultura sjećanja* (Razlog d. o. o., Zagreb, 2016.).

Iz Valetića je Hrženjak nakon deset godina, poslije završene osnovne škole, otišao u Zagreb, gdje je vrlo teško živio i igrom slučaja upisao se u Prvu klasičnu gimnaziju, a nakon dosta peripetija 1938. i na studij prava na Pravnom fakultetu. Uz studij čitavo je vrijeme radio razne poslove u Zagrebu, ali čak i u Pregradi. Nakon početka rata uključio se u antifašistički pokret te već 1941. otišao u partizane. Nakon završetka rata obnašao je niz dužnosti u tijelima vlasti i upravljanja. Godine 1956. napokon je diplomirao pravo, sve uz rad.

Među važnijim dužnostima vrijedi spomenuti da je bio pomoćnik ministra za novooslobođene krajeve (1947. – 1951.), zastupnik u Saveznoj skupštini Federativne Narodne Republike Jugoslavije (1953. – 1958.) te sudac Ustavno suda Socijalističke Republike Hrvatske (1967. – 1975.).

Hrženjak se uz političke i javne funkcije bavio stručnim radom, pri čemu vrijedi zabilježiti da je bio direktor Instituta za društveno samoupravljanje (1955. – 1958.), a poslije i Političke škole u Kumrovcu (1975. – 1978.). Premda je 1980. umirovljen, ostao je aktivan u političkom, javnom i stručnom životu praktično sve do smrti.

Posebno se istaknuo u javnom zagovaranju antifašizma. Htio je da se antifašizam razumije u jednostavnom, humanističkom smislu normalne ljudskosti bez mržnje. Juraj Hrženjak bio je utjelovljenje pacifizma. Ostala mi je u uhu njegova rečenica: »Znaš, kad bismo išli u kakvu akciju, ja sam pucao u zrak, znao sam da su s druge strane dečki, možda mobilizirani, stari kao i ja, i nisam ih htio ubiti.« Onako mek i nježan, nizak, mršav i krhak, odudarao je od slike ratnika. Razgovarajući s njim, čovjek bi odustao od svake primisli na ratovanje, borbu i sve što uz rat ide.

Stručni rad počeo je baveći se sociološkim i pitanjima javnog upravljanja, pri čemu se posebno ističe studija društveno-ekonomskih odnosa u selu Jalžabetu. Poslije se bavio i pitanjima lokalne samouprave, posebno se zalažući za unaprjeđenje submunicipalne (mjesne) samouprave.

Najvažnija su mu djela knjige *Mjesne zajednice u komunalnom sistemu* (1963.), *Društvena struktura naselja u SR Hrvatskoj* (1983.), *Međunarodni i evropski dokumenti o ljudskim pravima* (1992.), *Lokalna samouprava i uprava u Republici Hrvatskoj* (1993.) i *Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj* (2004.). Objavljivao je i radove u znanstveno-stručnoj periodici.

Njegove su knjige bogate detaljima, promišljenim zapažanjima, dobrom argumentacijom i dubinskim poznavanjem stanja. Posebno su vrijedne za struku jer je u njima skupio i objavio golem broj podataka, posebno o hrvatskoj lokalnoj samoupravi. Pravni elementi uvijek su mu bili važni pa je tako u kombinaciji njegova pravničkog nerva i slobodarskoga duha nastala primjerice knjiga s dokumentima o ljudskim pravima. Svi ti elementi dolazili su do izražaja i u njegovim radovima objavljenima u periodici i zbornicima, gdje je pokazao izvrsno poznavanje multidisciplinarnog pristupa složenim društvenim i javnoupavljačkim problemima.

Zanimljivo je da je Juraj Hrženjak rezultate svojega posljednjeg empirijskog istraživanja o mjesnoj samoupravi u Gradu Zagrebu objavio 2011. upravo u *Hrvatskoj i komparativnoj javnoj upravi*. Također, dvije godine poslije toga objavljeno mu je poglavlje u zborniku radova s godišnjega znanstveno-stručnog skupa Instituta za javnu upravu održana u siječnju 2013. U tom je radu stručno, obuhvatno i detaljno analizirao novelu Zakona o lokalnoj i područnoj (lokalnoj) samoupravi iz 2012. godine.

Uoči obilježavanja stote godine života Hrženjak je objavio već spomenutu knjigu *Stoljeće života* u kojoj opisuje svoj iznimno bogat i zanimljiv život. Osim opće dokumentarističke vrijednosti, knjiga daje uvid u njegov način razmišljanja i u način donošenja ključnih životnih odluka od najranije mladosti do suvremenoga doba, otkrivajući time i njegove osobne karakteristike, kao i detalje društvenih, političkih, ekonomskih i drugih prigoda u kojima je živio.

Osobno, najviše me se dojmila njegova knjiga *Anjuta*, s podnaslovom *Sjećanja i dnevnički zapisi iz Drugog svjetskog rata* koju je objavio 2006. godine u vlastitoj nakladi. Knjiga je posvećena njegovoj prvoj supruzi koja nije bila živa u vrijeme objave knjige, odnosno njihovu životu tijekom rata, s nekoliko informacija o poratnom razdoblju te zbivanjima u njezinu rodnom selu tijekom Domovinskog rata.

Riječ je o dirljivoj priči vrijednoj velike naklade, o ljubavi i osobnim događajima kojima nije bilo dano izolirati se od ratnih zbivanja. U nekim normalnim okolnostima našla bi se bogata nakladnička kuća koja bi tiskala tu knjigu, a na njoj bi radili najbolji stilisti i urednici. O ratnoj priči Jurja i Janje Amerikanci bi zasigurno snimili film kojem bi se divili milijuni ljudi u čitavu svijetu, a zasigurno bi dobar scenarist u nj uključio i scene napisane na temelju knjige *Stoljeće života*. Juraj Hrženjak *Anjutu* je, međutim, objavio u – vlastitoj nakladi.

Jurja Hrženjaka upoznao sam tijekom druge polovice 1990-ih kad smo se susretali na stručnim skupovima i tribinama sve dok nismo postali i prijatelji. Obostrano cijeneći osobine i postignuća onoga drugog, razgovarali smo o raznim aktualnim temama, ali i o temama koje su sasvim izvan kruga profesionalnih interesa. Svoju humanu i slobodarsku stranu nije mogao, a ni trebao skrivati. Antifašizam mu je bila ključna vrijednost. Pratio je detaljno i dobro politiku.

Bio je brižan prema svim ljudima koji su ga okruživali, blag u pristupu, odlučan i promišljen u argumentaciji. Volio se družiti s ljudima iz akademske zajednice. Na našim sastancima pio je čaj, nikad kavu, a uz čaj bi se šeretki osmjehnuo, palio cigaretu, pušio i slušao. Bio je pozoran i zahvalan slušač, ali i izvrstan analitičar. U stručnim pitanjima bio je ozbiljan i silno angažiran.

Nakon što je navršio sto godina, počeo se katkad u našim razgovorima žaliti na slabije pamćenje ili opću »težinu« života u starijoj dobi, nagovještavajući da mu je mnogo toga što je prije radio s lakoćom postalo teže. Imao je ideju o još jednoj knjizi, ali mi se požalio da ne može naći bilješke koje bi mu u tome pomogle. Bio je iznimno vitalan i volio je život.

Ponosan sam na prijateljstvo s Jurjem Hrženjakom i sretan što mu je život omogućio ostvarenje mnogih njegovih snova. Koliko je to bio teški pothvat, može se shvatiti samo ako se pročita knjige *Stoljeće života* i *Anjuta*. Čak su i meni koji sam ga dobro poznao te knjige dale nov uvid u težinu okolnosti i dubinu promjena kroz koje je Hrvatska prošla u proteklih stotinjak godina.

Juraj Hrženjak ostavio je ostavštinu vrijednu svake pažnje, u osobnom i društvenom životu, politici, zagovaranju ključnih civilizacijskih vrijednosti, vladavine prava, slobode i ljudskosti, kao i u struci, napose u proučavanju lokalne samouprave.

*Ivan Koprčić\**

---

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



## Dr. sc. Josip Kolanović

UDK 930.25 Kolanović, J.  
929 Kolanović, J.

Dr. sc. Josip Kolanović rođen je u Zadru 6. ožujka 1938. Umro je također u Zadru, 7. svibnja 2020. godine. Nadbiskupsku klasičnu gimnaziju završio je u Zadru. Diplomirao je prvo 1964. na Rimokatoličkome bogoslovnom fakultetu u Zagrebu stekavši licencijat teologije, a poslije je na zadarskome Filozofskom fakultetu 1981. diplomirao povijest i filozofiju. Magisterij znanosti postigao je na Filozofskom fakultetu u Zadru iz pomoćnih povijesnih znanosti 1977. Na istom je fakultetu 1990. doktorirao na temu *Šibenik u XV. stoljeću*.

Radio je kao nastavnik na Visokoj bogoslovnoj školi u Zadru (1964. – 1970.). Od 1972. zaposlen je u Arhivu Hrvatske, odnosno Hrvatskome državnom arhivu u Zagrebu, gdje je od 1991. do 2003. bio ravnatelj. Od 1989. bio je vanjski suradnik Odsjeka za informacijske i komunikacijske znanosti Filozofskoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u zvanju izvanrednog profesora. Bio je izabran u znanstveno zvanje znanstvenog savjetnika. Umirovljen je 2003. godine.

Dr. sc. Josip Kolanović bio je agilan član Upravnoga vijeća Organizacije arhiva za Europu (EURBICA). Bio je utemeljitelj i glavni urednik časopisa *Fontes: izvori za hrvatsku povijest*. Bavio se srednjovjekovnom poviješću Dalmacije, no njegov povjesničarski rad nisam previše pratio. Bio je autor više radova iz područja arhivistike te suradnik u izdavanju arhivske građe. Bio je vrlo poznat u međunarodnim arhivističkim krugovima, posebno po svojem zalaganju za modernizaciju arhivističke službe i upravljanja zapisima (*records management*).

Josipa Kolanovića upoznao sam 2001. godine kad smo zajedno počeli pripremati međunarodnu znanstvenu konferenciju *Modernizacija hrvatske uprave: povijesne pouke, aktualno stanje i razvojne perspektive*. Konferencija je održana u Zagrebu 25. i 26. travnja 2002. godine u suorganizaciji Hr-

vatske akademije znanosti i umjetnosti, Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, Pravnog fakulteta, Hrvatskoga državnog arhiva i Društvenog veleučilišta u Zagrebu. Pokrovitelj je bila Vlada Republike Hrvatske, a okupilo se dvjestotinjak sudionika. Izlaganja je održalo dvadesetak znanstvenika i stručnjaka upravne i arhivističke struke iz svijeta (10 izlaganja) i Hrvatske (7 izlaganja).

Zbornik radova s konferencije objavljen je 2003. na hrvatskom (nakladnik Društveno veleučilište) i engleskom jeziku (nakladnici Pravni fakultet i Konrad-Adenauer-Stiftung). Teme radova obuhvaćale su modernizacijske upravne reforme i razvoj modernoga upravnog obrazovanja te upravljanje dokumentima i modernizaciju arhivističke službe. Te su dvije knjige imale znatan utjecaj u području javne uprave i arhivistike, ne samo u Hrvatskoj.

Knjiga na hrvatskom jeziku vrlo je brzo rasprodana, znatnim dijelom završivši u susjednim zemljama. I verzija na engleskom jeziku imala je velik odjek u inozemstvu. Najvažniji učinak bilo je povezivanje i pokretanje dijaloga upravne i arhivističke struke koju smo nastavili i u kasnijem razdoblju.

U sklopu te suradnje upoznao sam dr. sc. Kolanovića kao iznimnog stručnjaka s međunarodnom reputacijom, izvrsno upućenog u najnoviji razvoj i modernizaciju rada i organizacije arhiva. Njegovo shvaćanje o potrebi čvrstog povezivanja uprave i arhiva da bi se modernizirao rad uprave i osiguralo praćenje dokumenata i njihov kvalitetni priljev u arhive na novim osnovama upravljanja zapisima znatno je pridonijelo našoj osobnoj suradnji.

Dr. sc. Josip Kolanović nastojao me uključiti u svoj rad, posebno u visokom obrazovanju, a isto tako ja sam nastojao uključiti upravljanje zapisima u upravno obrazovanje, barem na Društvenom veleučilištu, a poslije i na studiju javne uprave Pravnog fakulteta te na specijalističkome sveučilišnom studiju Javna uprava na Sveučilištu u Zagrebu. Nakon što je umirovljen, dio te nastave počeli su držati njegovi nekadašnji suradnici iz Hrvatskoga državnog arhiva.

Dr. sc. Kolanović bio je iznimno zainteresiran i stalno je nastojao oko modernizacije propisa o uredskom poslovanju u javnoj upravi, pri čemu nerijetko u za to nadležnim državnim tijelima koja su mogla učiniti puno ozbiljnije, brže i odlučnije korake u unaprjeđenju pravne regulacije toga područja nije imao relevantna i zainteresirana sugovornika. To ga je zabrinjavalo te me puno puta o tome obavijestio. Bio je zainteresiran za unaprjeđenja u upravi i arhivima još dugo nakon umirovljenja, ali je imao sve manji utjecaj, što ga nije činilo sretnim. Znali smo to katkad komentirati i uz kavu u Zagrebu, u Sloboštini gdje je stanovao.

Dr. sc. Josip Kolanović bio je dobar čovjek i ugodan sugovornik koji se s poštovanjem odnosio prema svima, ne samo prema svojim prijateljima. Cijenio je svako, makar i malo postignuće, svjestan da su šanse za velike pomake – male. Kao povjesničar pokazivao je veliku sposobnost povezivanja, kontekstualiziranja i učenja iz raznih povijesnih situacija. Ne krijući svoja politička uvjerenja, uvijek se znao distancirati od loših političkih praksi, kunktatorstva, primitivizma, nadriznanstvenosti i konformizma, što mu nije donijelo pozitivne bodove ni kod onih s kojima je dijelio ključne vrijednosti.

Poslije smrti dr. sc. Josipa Kolanovića ostaje žal za neiskorištenim prigodama za modernizaciju premda je tijekom upravnog i arhivističkog razvoja ipak, u široj perspektivi, nemoguće zaustaviti.

*Ivan Koprić\**

---

\* 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: ikopric@pravo.hr

