

Hrvatska i komparativna javna uprava

Croatian and Comparative Public Administration

Poseban prilog uz br. 4/2020.

Sadržaj

AKTUALNE TEME I OSVRTI

Reformizam bez optimizma (<i>Ivan Koprić</i>)	3
Predsjedanje Hrvatske Vijećem Europske unije u digitalnom okruženju (<i>Krešo Glavač</i>)	9

STRUČNI RADOVI

Plan unapređenja javne ustanove: analiza na primjeru Nacionalnog centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja (<i>Bojana Bodin Petrov</i>)	15
Javna uprava u Kraljevini Švedskoj (<i>Nina Deranja</i>)	25

UPRAVNA I SUDSKA PRAKSA

Europski sud za ljudska prava (<i>Paola Horvat Sovilj</i>)	49
Ustavni sud Republike Hrvatske (<i>Damir Juras</i>)	55
Visoki upravni sud Republike Hrvatske (<i>Damir Juras</i>)	65
Upravni sud u Zagrebu (<i>Damir Juras</i>)	69
Upravni sud u Splitu (<i>Damir Juras</i>)	77
Odbor za državnu službu (<i>Damir Juras</i>)	85

VIJESTI

Znanstveni skup <i>Lokalne tradicije i globalni razvoj: pravni, institucionalni i povijesni aspekti</i> (<i>Ivan Koprić</i>)	89
--	----

Znanstveni skup <i>Politika u doba pandemije</i> (Dario Čepo)	93
Hrvatsko-francuski upravnopravni dani (Paola Horvat Sovilj)	97
Ljetna škola o otvorenim podacima (Petra Đurman)	103
Radionica o životnom ciklusu otvorenih podataka (Petra Đurman)	105
Godišnje savjetovanje službenika za informiranje (Paola Horvat Sovilj)	107
Projekt Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi (Gordana Marčetić)	111

PRIKAZI KNJIGA

Ivan Koprić: <i>Policija i policijski službenici u Hrvatskoj: empirijsko istraživanje i pravna analiza</i> (Paola Horvat Sovilj)	115
Vojko Rešetar: <i>Neposredan način izbora predsjednika Republike Hrvatske: potreba ili mit</i> (Paola Horvat Sovilj)	117
Filipe Teles, Adam Gendźwiłł, Cristina Stănuș, Hubert Heinelt (ur.) <i>Close Ties in European Local Governance: Linking Local State and Society</i> (Paola Horvat Sovilj)	119

IN MEMORIAM

Sjećanje na Josipa Kregara (Ivan Koprić)	123
--	-----

Reformizam bez optimizma

UDK 35.071(497.5)

Nakon što je 23. ožujka 2020. godine donesena Odluka Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka, došlo je do različitih znatnih poteškoća za građane. Oni su bili posebno izraženi za građane malih, manjih, pa i srednje velikih općina i gradova, a to je zapravo pretežna većina hrvatskih lokalnih jedinica.

Od nemogućnosti odlaska u nabavu živežnih namirnica, goriva ili k liječniku do nemogućnosti posjećivanja najbližih ili odlaska do zemljišta u drugoj lokalnoj jedinici, sve je bilo otežano potrebom da se pribavi propusnica. Premda su uskoro, od 1. travnja, uvedene i e-propusnice, a već potkraj travnja došlo je do djelomičnog ukidanja zabrane napuštanja vlastite jedinice lokalne samouprave, osjećaj zatvorenosti u uske granice lokalnih jedinica ipak je ostao prisutan sve do konačnog ukidanja obveze pribavljanja propusnica i normalizacije prelaska granica jedinica lokalne samouprave 11. svibnja 2020. godine.

Takvo je ograničenje slobode kretanja dovelo do burne javne rasprave o budućnosti teritorijalne organizacije lokalne samouprave. Ne samo da su pozivi na promjene postali glasniji nego ikad nego se i od predstavnika Vlade čulo izjava koje su nagovještavale mogućnost promjena. Ministar uprave, a sada pravosuđa i uprave, dr. sc. Ivan Malenica spominjao je »optimizaciju sustava«, »suradnju i povezivanje općina« i sl.

Dana 20. svibnja 2020. godine Europsko je vijeće prihvatilo Preporuku Hrvatskoj u okviru procedure Europskog semestra kao odgovor na Program konvergencije za 2020. koji je pripremila hrvatska Vlada, a u kojoj, između ostaloga, ističe: »javna je uprava teritorijalno vrlo rascjepkana, a na lokalnoj razini resursi nisu u skladu s nadležnostima. To pridonosi neujednačenoj kvaliteti javnih usluga u zemlji i rastu administrativnih troško-

va.« (str. 6). Te probleme s hrvatskom lokalnom samoupravom Europska unija spominje svih sedam godina otkako je Hrvatska članicom i ušla je u proceduru monitoringa, od 2014. nadalje, te traži da se poveća »učinkovitost i kapacitet javne uprave za izradu i provedbu javnih projekata i politika na središnjoj i lokalnoj razini« (str. 8).

Na osnovi stalnih poziva iz Europske unije, kojoj se pridružuju i Svjetska banka i druge međunarodne organizacije, javnost očekuje promjene te se malo-malo pojave ne samo zahtjevi nego i najave, pa i konkretni prijedlozi reforme hrvatske lokalne samouprave. I ja sam među njima, o tome sam puno pisao i govorio. Nisam usamljen u tome, niz stručnjaka govori o potrebi za reformom.

Primjerice, u publikaciji objavljenoj 1. prosinca 2020. četvero stručnjaka Instituta za javne financije iz Zagreba, dr. sc. Katarina Ott, dr. sc. Mihaela Bronić, dr. sc. Branko Stanić i Filip Badovinac, nakon analize ostvarenja proračuna općina, gradova i županija u 2018. i 2019. godini zaključuju da se nadaju da će ona »zainteresirati Vladu, nadležna ministarstva, Sabor i saborske odbore koji će se kad-tad morati suočiti s problemom 'teritorijalne rascjepkanosti i funkcionalne raspodjele nadležnosti lokalnih jedinica' te reformirati teritorijalni i fiskalni ustroj države.«

Hoće li dakle doći do »optimizacije« i što je to »optimizacija«? Je li to doista najava reforme lokalne samouprave i kakva bi ta reforma mogla biti? Mnogi su ljudi iz medija pa i drugi iz najava »optimizacije« izvlačili zaključke kakvi su im se sviđali. No, zapravo je riječ o projektu Ministarstva pravosuđa i uprave koji je formalno počeo 11. prosinca 2018. i završava 11. prosinca 2020. godine, a 85% sredstava za njegovu provedbu u iznosu od više od 20 milijuna kuna dobiven je iz strukturnih i investicijskih sredstava EU-a. Na tom projektu ne radim ni ja ni itko drugi od meni poznatih hrvatskih stručnjaka. Ostalih informacija o projektu nema javno objavljenih.

Ministar Malenica nedavno je izjavio da će se tim projektom »prikupiti svi relevantni podaci o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na jednome mjestu, razvrstat će se jedinice po pravednim kriterijima, propisat će se jasni kriteriji svakoj jedinici za poboljšanje postojećeg sustava s vremenom trajanja, potaknut će se udruživanje jedinica u obavljanju pojedinih aktivnosti te će jačati uloga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u decentralizaciji javne uprave«.

Ideja o poticanju slabijih lokalnih jedinica na povezivanje u obavljanju pojedinih lokalnih poslova jedina je potencijalno reformska mjera koja se može iščitati iz te najave. No, kako će se to povezivanje provesti?

Ako bi se proveo model kategorizacije lokalnih jedinica po stupnju razvijenosti prema kojem bi u najvišu kategoriju ušle one koje imaju bolji kapacitet, ili u prijevodu više novca, pa bi onda one preuzimale neke nove funkcije koje dotad nisu obavljale, dok bi jedinice koje nemaju novca smanjile i onaj opseg javnih usluga koje su dotad pružale građanima, to bi bilo jako loše za građane. Nisam čuo da bi neka ozbiljna zemlja primjenjivala takav model. On otvara prostor stalnim pregovorima i nezadovoljstvima samih lokalnih jedinica koje će se buniti protiv kriterija određivanja razvijenosti, nastojati po političkim vezama ishoditi promjene u kategorizaciji, moljati novac od Vlade i županija da bi prešle u višu kategoriju itd. Najgore je što taj model ne bi ublažio, nego dodatno produbio nejednakost građana u dostupnosti javnih usluga koje im osigurava lokalna vlast.

Drugi model po kojem bi se jednostavno ukinulo odnosno međusobno spojilo nekoliko desetaka najmanjih i najslabijih općina ili najslabije općine ukinulo i pripojilo gradovima dovelo bi do novih neravnoteža i nelogičnosti jer bi se oslabili neki gradovi (zašto baš oni?), dok bi neki nastavili funkcionirati s dosadašnjim relativno dobrim kapacitetima. Ili, spojiti dvije slabe općine u jednu slabu ne rješava baš nikakav stvarni problem. Uglavnom, taj model ne postiže pozitivne učinke i ne može promijeniti postojeći centralistički i monocentrični model lokalne samouprave koji proizvodi loše posljedice, od fragmentiranosti upravljanja do nejednakih usluga za građane u raznim dijelovima zemlje.

Treći model po kojem bi se u nove funkcionalne cjeline povezale jedinice koje sve zajedno čine jednu životnu, organsku cjelinu i u kojoj su ljudi povezani korištenjem javnim uslugama, radom, poduzetništvom i zapošljavanjem model je za koji sam se zalagao u dosadašnjim raspravama i za koji mislim da je uvod u pravu, ozbiljniju reformu u sljedećem koraku, poslije nekoliko godina. Primjenom tog modela moglo bi doći do toga da na lokalnim izborima 2025. konačno biramo puno manji broj izvršnih dužnosnika i vijećnika na temeljnoj razini lokalne samouprave, da imamo tih 110 – 130 organskih cjelina o kojima praktično sve znamo, da se na njih može decentralizirati važne lokalne službe u skladu s Ustavom te da konačno i građani dobiju integrirane lokalne javne usluge na području na kojem je to racionalno i normalno.

Valja naglasiti da bi funkcionalno povezivanje trebalo zahvatiti i županije jer ako one ne počnu funkcionirati na razini organskih regionalnih zajednica, prijeti nam opasnost slabog korištenja fondovima i pomoći EU-a, što znači da bi bez toga stvarno iskorištenje te 22 milijarde eura o kojima se već mjesecima govori došlo ozbiljno u pitanje. Ako se samo zacementira postojeće županije, onemogućit će se i reorganizacija na lokalnoj razini te

se ništa ozbiljno u kvalitativnom smislu neće moći postići u reformi javnog upravljanja, čak ni onoga na državnoj razini.

Nadam se da do takva zaključavanja prigode za reformu neće doći jer ova Vlada ima puno jednostavniju koalicijsku situaciju koja joj omogućava da konačno provede potrebne reforme. Nisam međutim u to uvjeren iz više razloga.

Prvo, i dosad je niz vlada imao dobre situacije, a nužnih reformi nije bilo. Još od neuspjeha decentralizacije u doba Račanove vlade, pa nevoljkosti obiju vlada Ive Sanadera, slabašnog pokušaja vlade Jadranke Kosor, izbjegavanja reforme za koju se dobilo i potporu građana na izborima Milanovićeve vlade, Mostovih ministara koji nisu uspjeli pokrenuti reformu ni za milimetar itd.

Drugo, projekt »optimizacije« sveden je na prikupljanje podataka o lokalnoj samoupravi, ali kakvih, koliko i koliko pouzdanih još ne znamo. Podataka o hrvatskoj lokalnoj samoupravi postoji jako puno, već se odavno prikupljaju i analiziraju. Mnogi su prikupljeni rigoroznim metodama i u okviru relevantnih međunarodnih istraživanja, dok su drugi dostupni u okviru službenih statistika, hrvatskoga Državnog zavoda za statistiku te Europskoga statističkog ureda, a treći u raznim ministarstvima i drugim državnim tijelima, poput Ministarstva financija i Državne revizije. Nije dakle riječ o nedostatku podataka, nego o nedostatku volje da se hrvatsku lokalnu samoupravu mijenja.

Treće, predložene novele zakona o lokalnoj samoupravi (tri izmjene i dopune upravo su u saborskoj proceduri) imaju za glavni cilj smanjiti broj izvršnih funkcionara i vijećnika u lokalnoj samoupravi. Donose se po hitnom postupku zato što se idući lokalni izbori održavaju već za pet mjeseci, točnije 16. svibnja 2021. godine. Sadržaj tih zakonskih prijedloga traži posebnu analizu i komentar, no ovaj ću put samo navesti tri osnovne novine:

- smanjio bi se broj zamjenika župana, općinskih načelnika i gradonačelnika za 618, što znači da bi lokalnih izvršnih čelnika bilo oko 700 (sada ih je 1.321)
- smanjio bi se broj lokalnih vijećnika kojih je sada 8.254 za oko 10%, što znači da bi ih bilo oko 7.330
- ograničile bi se naknade za članove lokalnih vijeća i županijskih skupština na godišnjoj razini, s tim da o iznosu »ušteda« (kojih po meni možda uopće neće ni biti) već postoji prijemor u javnosti.

Na kraju, dodatno me u nesposobnost sustava da se mijenja sam od sebe, s pomoću onih koji u njemu ostvaruju svoje životne ambicije i egzistencijalne potrebe, uvjerila knjiga koju sam nedavno čitao. Riječ je o knjizi

profesora emeritusa Johna Halligana sa Sveučilišta u Canberri u Australiji koja je ove godine objavljena pod naslovom *Reforming Public Management and Governance: Impact and Lessons from Anglophone Countries*.

Profesor Halligan, kojeg dobro poznajem jer je u više navrata na moj poziv dolazio i boravio u Hrvatskoj, među najboljim je znanstvenicima koji se bave reformom javne uprave u svijetu. Nakon detaljne analize višedesetljetnih reformi javne uprave u Australiji, Kanadi, Novom Zelandu i Ujedinjenom Kraljevstvu, iskovao je novi termin – *reformizam*. Riječ je zapravo o nekoj vrsti nove ideologije koja se svodi na stalne priče i pokušaje reformi koje ne završavaju uspjehom.

Znamo da se i kod nas stalno govori o reformama. Čim netko preuzme funkciju, odmah su mu puna usta reformi. U medijima nas zasipaju reformama. Čim je neki problem, umjesto odgovornosti oni koji su odgovorni – najave reforme. Medijski nam je prostor pun *reformizma*. Da ne postoji stranka koja se tako zove, gotovo bih rekao »reformizma i reformista«.

No, nakon što protutnje medijima, spase svoje pozicije ili osvoje nove, naši reformisti ostavljaju samo jeku: -isti, -isti, -isti.

Uz želju da ostanete zdravi, živi i puni optimizma, želim vam svima sretnu novu 2021. godinu!

Ivan Koprić*

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

Predsjedanje Hrvatske Vijećem Europske unije u digitalnom okružju

UDK 339.923:061.1>004.7(497.5:4EU)
341.176:004.7(4)EU

Uvod

Kao koordinator tima za društvene mreže hrvatskog predsjedanja Vijećem Europske unije u prvoj polovici 2020. godine (EU2020HR) vodio sam se načelom da digitalni sadržaj koji se objavljuje na društvenim mrežama temeljno ne smije upasti u zamku bilo kakvih ideoloških promišljanja nezgrapnih za svakodnevicu 21. stoljeća. Također, trudio sam se po svaku cijenu izbjeći da se Hrvatsku predstavi kroz konfekcijski sadržaj stereotipnih ljepota krajoлика iz turističkih slikovnica, nogometa, HBO-ove sage *Game of Thrones*, već ponajprije kao zajednicu bogatu kulturom, znanošću i inovacijama te nizom urbanih sadržaja i sredina s prepoznatljivim modernim identitetom.

Hrvatsko predsjedanje

Nakon što je Velika Britanija donijela odluku o izlasku iz Europske unije, Vijeće je 26. srpnja 2016. godine donijelo *Odluku o definiranju kalendara predsjedanja Vijećem EU do 2030. godine* kojom se na prijedlog slovačkog predsjedanja pomaknuo redoslijed država predsjedateljica Vijećem, pa je tako Republika Hrvatska došla na red u prvoj polovici 2020. godine. Hrvatska je Vijećem predsjedala u sklopu trija s Rumunjskom (siječanj – lipanj 2019.) i Finskom (srpanj – prosinac 2019.).

Slijedom navedenoga, 1. siječnja 2020. godine Hrvatska je prvi put preuzela predsjedanje Vijećem. Šestomjesečno predsjedanje vrlo je zahtjevan

pothvat koji je tražio najviši stupanj pripremljenosti državne uprave. Dodatni izazovi nastupili su zbog novonastalih okolnosti pandemije bolesti COVID-19 u Europi i svijetu sredinom ožujka 2020. godine, a i potresa u Zagrebu od 22. ožujka 2020.

To je onemogućilo fizičko održavanje sastanaka i konferencija na svim razinama te je bilo potrebno prilagoditi se novoj situaciji održavanjem sastanaka u obliku videokonferencija. Do sredine ožujka 2020. godine događanja predviđena službenim kalendarom predsjedanja Hrvatske Vijećem EU-a održavala su se redovitim putem.

Hrvatsko predsjedanje Vijećem EU-a 2020. nastojalo se u najvećoj mogućoj mjeri iskoristiti za novu promociju Hrvatske međunarodnoj javnosti. Osim zemlje prirodnih ljepota i bogate kulturne baštine, Hrvatska se predstavila kao suvremena i mlada država članica spremna na suočavanje sa suvremenim izazovima. Istodobno, hrvatskoj se javnosti nastojalo približiti značenje i važnost uloge predsjedništva Vijećem EU-a.

Želeći dodatno brendirati Hrvatsku kao domovinu kravate, početak hrvatskog predsjedanja Vijećem EU-a 2020. obilježen je vezivanjem kravata na biste, spomenike i zgrade u Zagrebu, veleposlanstva Republike Hrvatske u svijetu te spomenike, prije svega u gradovima država članica EU-a, ali i drugdje.

Digitalni mediji

Mrežna stranica

EU2020.hr planom komunikacijskih aktivnosti osmišljen je kao središnji komunikacijski kanal i glavni izvor informacija HR PRES-a. Stoga je pri kreiranju stranica sadržajno najveći naglasak stavljen na rubrike *Vijesti* i *Događanja*, dok su na početnoj stranici vizualno još posebno naglašeni prioriteti predsjedanja.

Kategorije *Vijesti* i *Događanja* osmišljene su kao dinamične kategorije, čiji se sadržaj konstantno nadopunjavao i mijenjao, dok su ostale četiri kategorije osmišljene kao statične te je njihov sadržaj ostao uglavnom nepromijenjen od objavljivanja.

Mrežna stranica bilježila je izvrstan rezultat u usporedbi sa stranicama prethodnih predsjedavajućih Vijećem, a koji su s komunikacijskog aspekta ocijenjeni jako dobrima, npr. FI PRES i EE PRES.

Prema službenim podacima FI PRES-a i EE PRES-a, njihove mrežne stranice zabilježile su nešto više od 400.000 posjeta, a podaci su za HR PRES sljedeći:

- Statistički podaci o posjećenosti mrežnih stranica HR PRES-a uze ti su putem sustava *Google Analytics*, prema postavkama koje je kreirao APIS-IT kao programer stranica.
- Iz dostupnih podataka razvidno je da je mrežne stranice EU2020.hr tijekom šest mjeseci HR PRES-a posjetilo 416.912 jedinstvenih korisnika (engl. *Users*) te da je ostvareno ukupno 964.447 posjeta (engl. *Pageviews*).
- Po mjesecima, najveći broj jedinstvenih korisnika ostvaren je u ožujku 2020. (86.469 korisnika), dok je najveći broj posjeta stranicama ostvaren u siječnju 2020. (265.802 posjeta).

Korisnici stranica uglavnom su bili mlađe dobi (61% korisnika u dobnoj skupini od 18 do 34 godine) i pretežno muškarci (54%). Time su se potvrdila iskustva dosadašnjih zemalja predsjedateljica da se za predsjedanje najviše zanima dobna skupina između 18 i 34 godine, što je i bila primarna ciljana skupina HR PRES-a.

Većina sadržaja pregledavana je iz pretraživača na engleskom jeziku, čak 73% sadržaja. Slijede hrvatski jezik (7%), njemački jezik (4%), francuski jezik (2%) te talijanski jezik (1%).

Prema lokaciji, najviše korisnika bilo je iz SAD-a, potom iz Velike Britanije, Njemačke, Hrvatske te Španjolske.

Društvene mreže

U pripremnom razdoblju usklađivanja strategije sadržaja i koncepta pristupa svakoj društvenoj mreži zasebno se vodilo računa o vanjskopolitičkim ciljevima i prioritetima predsjedanja, ali i o društvenoj komponenti pristupa sveobuhvatnoj publici i pratiteljima, posebice mlađoj generacijskoj skupini. Također, jedan od glavnih ciljeva bio je da se usporedno s prethodnim predsjedanjem Finske radi na snažnijem povećanju sadržaja, pratitelja i reakcija na svim društvenim mrežama.

Prije otvaranja računa društvenih mreža izrađeni su plan i analiza za svaku od mreža – Instagram, Facebook i Twitter. Neka od osnovnih pitanja bila su čime se bave naši pratitelji, imaju li obitelj ili su samci, koliko imaju godina, odakle dolaze, tipično ponašanje, navike, što pretražuju na internetu u 10 sati navečer, a što ujutro.

Na primjer, ako želimo animirati/isprovocirati porukama mlade osobe od 18 do 24 godine, nema nikakva smisla usmjeriti se na njih na Facebooku ili Twitteru jer ih ondje nećemo naći. Ta ciljana skupina uglavnom se koristi drugim platformama, ponajprije Snapchatom, Instagramom i TikTocom.

Planom komunikacijskih aktivnosti određeno je da EU2020HR upotrebljava tri najraširenije društvene mreže ne samo u Hrvatskoj već i na europskoj i globalnoj razini:

- Twitter – obvezan medij poslovne komunikacije svih prethodnih država članica predsjedateljica Vijećem EU-a. Isto tako, sve su se države članice koristile računom na Twitteru svojih Stalnih predstavništava pri EU-u. EU2020HR učinio je isto.
- Instagram – ako je Twitter medij poslovne komunikacije, Instagram je medij mlade generacije za koju vrijede ponešto drukčiji standardi komunikacije koji počivaju na brznoj i atraktivnoj audiovizualnoj komunikaciji.
- Facebook – najveća društvena mreža na svijetu s gotovo 2,5 milijarde korisnika. Iako posljednjih godina gubi na svojoj atraktivnosti i mlade generacije platformu za komunikacije pronalaze u drugim mrežama, Facebook je i dalje uvjerljivo najpopularniji u Hrvatskoj.

Valja naglasiti da su brojčani pokazatelji rada društvenih mreža autentični, nisu plod nijedne financijske uplate kojima je moguće pojedine objave snažnije promovirati.

Twitter

Twitter je tijekom šest mjeseci privukao 9.169 pratitelja. Vrhovi aktivnosti podudaraju se s onima zabilježenim na mrežnoj stranici i ostalim društvenim mrežama (*Posjet Kolegija povjerenika Europske komisije, Sastanak ministara vanjskih poslova EU u ožujku 2020., Sastanak na vrhu čelnika država i vlada (Zapadni Balkan) itd.*).

Instagram

Ako se pojedine brojčane pokazatelje analizira i uspoređi s nekoliko prethodnih država predsjedateljica, indikativno je da je ta društvena mreža ostvarila izvrsne rezultate pogotovo u kategoriji broja pratitelja, ali i u kategoriji ukupnog broja objava.

Broj pratitelja:

•	Hrvatsko predsjedanje privuklo je 3.456 pratitelja.
•	Finsko predsjedanje privuklo je 2.094 pratitelja.
•	Austrijsko predsjedanje privuklo je 2.056 pratitelja.
•	Bugarsko predsjedanje privuklo je 1.159 pratitelja.
•	Nizozemsko predsjedanje privuklo je 1.152 pratitelja.

Broj objava:

•	Nizozemsko predsjedanje imalo je 692 objave.
•	Hrvatsko predsjedanje imalo je 520 objava.
•	Finsko predsjedanje imalo je 107 objava.
•	Bugarsko predsjedanje imalo je 68 objava.
•	Austrijsko predsjedanje imalo je 167 objava.

Izvor: autor

Navedeno još više dobiva na važnosti ako se zna da je na toj društvenoj mreži aktivna dominantno mlada populacija koja traži atraktivne vizualne sadržaje. Bez obzira na to što su objave i na profilu EU2020HR bile dominantno političkog sadržaja, one su aktivnim i promišljenim komuniciranjem uspjele privući znatan broj pratitelja.

Od 1. srpnja Instagram profil EU2020HR postao je službeni profil MVEP-a.

Facebook

Facebook je bio namijenjen isključivo hrvatskoj javnosti i imao je edukativno-informacijski karakter s ciljem dodatna senzibiliziranja domaće

javnosti za europske teme. Upravo zbog toga odlučeno je da se na toj društvenoj mreži komunicira isključivo na hrvatskom jeziku. Usprkos svojevrsnoj jezičnoj barijeri koju smo time stvorili stranim pratiteljima, Facebook EU2020HR privukao je 4.059 pratitelja, što je rezultat usporediv s npr. estonskim predsjedanjem, koje je bilo bilingvalno englesko i estonsko te je privuklo samo 18 pratitelja više, a za koje se uvriježilo mišljenje da je s komunikacijskog aspekta imalo iznimno uspješno predsjedanje. Finska nije ni imala stranicu na Facebooku.

Zaključak

U zaključku ovog članka o predstavljanju preko digitalnih medija i o društvenim mrežama prvoga hrvatskog predsjedanja istaknuo bih statističke podatke u kojima je više od polovice članaka o HR PRES-u (52%) objavljeno u digitalnim medijima, dok je nešto manje članaka objavljeno u dnevnim novinama (41%). Tjedne tiskovine objavile su tek 4% članaka.

Velikim komunikacijskim izazovom općenito držim važnost kreiranja što zanimljivijega digitalnog sadržaja u kontekstu vanjske politike koji će moći komunicirati s krajnjim korisnicima. Stvaranjem što kreativnijeg sadržaja odgovorno podižemo kvalitetu i uspostavljamo standarde koji mogu biti primjenjivi za sve oblike komunikacije od medija, politike do javne diplomacije. Podižući kvalitetu, podižemo i temu i potencijalnu raspravu na određenu razinu. Kao najveći komunikacijski izazov, ali i uspjeh istaknuo bih rad, odnosno projekt prvoga hrvatskog predsjedanja EU-om: od tehničke, logističke pripreme, koordinacije i dijeljenja iskustava s kolegama iz zemalja EU-a koje su predsjedale prije nas do kreiranja komunikacijskih i kulturnih aktivnosti te, što je najvažnije, reakcije i brojeve koje smo ostvarili nakon šest mjeseci.

*Krešo Glavač**

* Krešo Glavač, voditelj Službe za odnose s javnošću Ministarstva vanjskih i europskih poslova, u vrijeme hrvatskog predsjedanja Vijećem Europske unije koordinator tima za društvene mreže EU2020HR, e-mail: kreso.glavac@mvep.hr.

Plan unaprjeđenja javne ustanove: analiza na primjeru Nacionalnog centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja

*Bojana Bodin Petrov**

UDK 37.014.55(497.5)
347.192:37.018(497.5)

1. Uvod

Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja (dalje: Centar) javna je ustanova koja provodi vanjsko vrednovanje u odgojno-obrazovnome sustavu i ispite temeljene na nacionalnim standardima. Utemeljen je Zakonom o Nacionalnome centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja 2004., a aktivno djeluje od 2006. Tim zakonom i Statutom Nacionalnoga centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja poblize su definirane djelatnosti Centra:

- provodi ispitivanja na temelju kojih se procjenjuju nacionalni standardi obrazovnih postignuća učenika (ispite državne mature, nacionalne ispite i ostale ispite vanjskoga vrednovanja)
- provodi međunarodna istraživanja u obrazovanju (PISA, TIMSS, TALIS, ICCS i dr.)
- izrađuje banku zadataka
- analizira, statistički obrađuje i objavljuje rezultate provedenih ispita
- izrađuje i objavljuje ispitne kataloge i priručnike za pripremu i provedbu ispita

* Bojana Bodin Petrov, stručna savjetnica u Nacionalnom centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja, e-mail: bojana.bodin@gmail.com.

- na temelju evaluacijskih analiza daje prijedloge Ministarstvu znanosti i obrazovanja za trajno unaprjeđenje kvalitete obrazovanja
- provodi vanjsko vrednovanje eksperimentalnih programa
- priprema modele za vanjsko vrednovanje odgojno-obrazovnih ustanova, licenciranje i certificiranje strukovnih kvalifikacija
- organizira seminare za vanjske suradnike (autore ispitnih zadataka, ocjenjivače, predmetna povjerenstva itd.) o pripremi, izradi i provedbi ispita
- bavi se znanstveno-istraživačkim radom u području edukacijskih mjerenja i vanjskoga vrednovanja znanja, vještina i ostalih kompetencija
- obavlja druge poslove u vezi s provedbom ispita državne mature, nacionalnih ispita te ostalih ispita vanjskoga vrednovanja.¹

Centar svoje aktivnosti uskladuje i sa Strategijom znanosti, obrazovanja i tehnologije te se prilagođava zahtjevima reformskih procesa u tijeku.

Sjedište Centra nalazi se u Zagrebu, na adresi Damira Tomljanovića Gavrana 11 u unajmljenome prostoru. Centar se sastoji od šest odjela (Odjel za organizaciju i provođenje ispita, Istraživačko-razvojni odjel, Informacijsko-računalni odjel, Odjel za promicanje kvalitete obrazovanja, Odjel za svjedodžbe i kvalifikacije i Odjel za izdavaštvo) i triju službi (Služba općih poslova i odnosa s javnošću, Služba osiguranja tajnosti podataka i Financijska služba).

Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu ustrojeno je ukupno 87 radnih mjesta. Najveći broj djelatnika Centar je zapošljavao 2012., njih 54, a od tada je taj broj u stalnom padu te se u 2019. spustio na 44. Uzevši u obzir količinu, kompleksnost i osjetljivost dodijeljenih poslova, iz tih se podataka jasno uočava potkapacitiranost u ljudskim resursima. Ako bi se, primjerice, na temelju broja predmeta iz kojih se izrađuju ispiti (28) pokušalo zamisliti samo količinu potrebnih zadataka za izradu i ukupni broj ispita koje treba ocijeniti u vrlo kratkim, unaprijed određenim rokovima, došlo bi se do impozantnih brojki (ne sasvim točnih), ali vrlo vjerojatno nespojivih s brojem zaposlenika Centra, to više što je riječ o samo jednom od niza segmenata poslovanja. Prema podacima iz dostupnih izvještaja zamjetan je trend opadanja ukupnoga broja pristupnika na ispitima državne mature pa je u ljetnome roku 2019. ispitima iz obvezatnih predmeta² pristupilo

¹ Dostupno na: www.ncvvo.hr.

² Hrvatski jezik, Matematika, prvi strani jezik; moguće i materinski jezici pristupnika pripadnika nacionalnih manjina – Srpski jezik, Talijanski jezik, Mađarski jezik i Češki jezik te Latinski jezik i Grčki jezik.

nešto manje od 30.000 pristupnika. Nije nepoznanica da se zbog osiguranja kvalitete i objektivnosti vrednovanja ispit iz Hrvatskoga jezika (školski esej) vrednuje dva puta, što znači da je bilo potrebno vrednovati približno 60.000 ispita u roku od samo nekoliko dana.

Iz samo jednoga ilustrativnog primjera može se zaključiti da Centar koordinira i provodi kompleksne aktivnosti u suradnji s brojnim vanjskim suradnicima. Tu se ponajprije ubrajaju poslovi izrade ispitnih materijala i ocjenjivanja ispita za koje je potreban znatno veći broj suradnika od broja zaposlenika.

Centar je javnosti najpoznatiji kao agencija koja provodi ispite državne mature i kao takav redovito je u vrijeme provedbe državne mature u središtu interesa šire javnosti. Uvođenje provedbe ispita državne mature na način da svi pristupnici polažu ispite u isto vrijeme pod jednakim uvjetima i da se svi ispiti vrednuju prema jednakim kriterijima izniman je iskorak u povijesti hrvatskoga obrazovanja.

Državna matura samo je jedan od projekata koje Centar provodi, no njezini su rezultati višestruko važni – ponajprije pristupnicima, a potom i znatnom dijelu dionika odgojno-obrazovnog sustava te je ishodište motiviranosti analize Strategije razvoja Nacionalnoga centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja 2016.–2020. (dalje: Strategija) kao središnje točke interesa ovoga članka. Interes za razmatranje razvoja plana unaprjeđenja Centra proizlazi iz konteksta reperkusija provedbe državne mature i percepcije Centra u javnosti s obzirom na postojeće negativne medijske konotacije tijekom godina. Svrha je ovoga članka propitivanje odnosa spram razvoja i osiguravanja kvalitete ustanove koja provodi ključne projekte u sustavu obrazovanja na temelju petogodišnje Strategije razvoja Centra i ostalih javno dostupnih dokumenata.

Analiza petogodišnjeg plana razvoja

Dokument Strategije dostupan je na mrežnim stranicama Centra. U njemu su opisani ključni strateški ciljevi i navedeni razvojni zadaci te je kao takav opći razvojni okvir u navedenome razdoblju. Strategiju je izradila radna skupina sastavljena od dijela zaposlenika među kojima su većina načelnici. Interesantan je podatak, a ujedno i pohvalna činjenica da su u izradi Strategije sudjelovali svi zaposlenici Centra. SWOT analiza na kojoj se temelji izrada Strategije u znatnoj mjeri usuglašena je na razini svih zaposlenika. U kontekstu te SWOT analize motivirajuće je pratiti

definiranje strateških ciljeva i njihovu realizaciju, naravno u mjeri koja to dopušta. Razumljivo je da se procjena nedostataka Centra odnosi na različite elemente unutarnje organizacije, što ujedno pridonosi vjeri u njihovu uspješnu sanaciju. U djelokrugu vlastitoga utjecaja može se očekivati da put promjene prolazi bez ozbiljnijih zapreka u očekivanoj dinamici, uz uvjet postojanja ozbiljne namjere njezine realizacije. U vrijeme pisanja Strategije Centar djeluje punih 10 godina pa se većina navedenih nedostataka – *nepridržavanje procedura i postavljenih rokova, nepostojanje mjera uslijed nepoštivanja rokova, nerazvijeni kriteriji za odlučivanje o kadrovskim pitanjima, loša definiranost djelokruga obveza i odgovornosti djelatnika, izostanak informacija koje utječu na kvalitetu rada, neuređenost dokumentacije*³ ne bi trebala ni smjela opravdavati relativno kratkim postojanjem ustanove. Može se pretpostaviti na koje sve načine i u kojoj mjeri ta vrsta nedostataka izravno utječe na kvalitetu obavljanja djelatnosti, dok je negativan utjecaj na opće zadovoljstvo i motiviranost zaposlenika, sasvim sigurno, neupitan. Jasno je da je riječ o nepovoljnim učincima i u tom smislu način pristupa izradi Strategije koji je uključujući, kritički i sveobuhvatno promišljen može biti uzet kao pozitivan primjer odgovornoga djelovanja. U prilog tezi ide i »priznanje« isčitano iz Strategije kako su detektirani nedostaci posljedica izostanka sustavnoga strateškog planiranja i odlučnosti za njihovo rješavanje. Također je jasno kako navedeni nedostaci nisu trenutačno nastupajuće okolnosti, već kotrljajuće i rastuće klupko nepoželjnih obrazaca funkcioniranja. U tom se smislu nameću legitimna pitanja: Kakva je i kolika realna šteta i je li itko za nju odgovarao? Kako je riječ o javnoj ustanovi, zainteresirana bi se javnost s pravom mogla, a i trebala pitati, primjerice, što točno podrazumijeva nepoštivanje rokova izvršenja, što točno podrazumijeva nepostojanje mjera zbog toga ili pak nepostojanje jasnih kriterija kadroviranja? Kako je to sve skupa moguće i komu je takvo stanje u interesu? Nadalje, tko bi mogao dati odgovore na ta pitanja? Ima li ih uopće? Postavljanje tih i drugih sličnih pitanja upućuje na reprezentativan model izostanka sustavnog i profesionalnog nadzora nadležnih tijela i stručne javnosti kao nužnog elementa osiguravanja kvalitete rada i djelovanja.

Strateški su ciljevi razvoja razrađeni u tri skupine na temelju strateških dokumenata Centra, misije, vizije i vrijednosti Centra te SWOT analize.

³ *Strategija razvoja Nacionalnoga centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja 2016. – 2020.*, dostupna na: www.ncvvo.hr.

Prva je skupina strateških ciljeva usmjerena na jačanje vlastite autonomije, ustroja i samoodrživosti, a sastoji se od 14 podciljeva.⁴ Cilj 1.1. *očuvati zakonsku samostalnost i jačati autonomiju u donošenju odluka* može biti shvaćen znakovitim i odgovornim odabirom jer odražava određenu razinu svijesti o neraskidivoj povezanosti autonomije, kvalitete i svrhe. Bez autonomije vrlo je teško osigurati kvalitetu, a bez odgovarajuće kvalitete još je teže ispunjavati svrhu postojanja. Osim toga, u kontekstu slobodnoga tržišta koje upijajuće djeluje na sve djelatnosti, promišljanje perspektive vlastitoga pozicioniranja upućuje na određenu razinu motiviranosti i otvorenosti za unapređenje. S tim je ciljem u bliskoj vezi cilj 1.2. *promijeniti Zakon o Nacionalnome centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja koji će omogućiti promjene ustroja i poslovanja*. Još je na snazi isti zakon o Centru, međutim, iz javnosti dostupnih izvora poznato je da je novi zakon o Centru u proceduri donošenja.⁵ S obzirom na to da smo pri izmaku 2020., odnosno pri kraju roka realizacije Strategije, očekuje se da je cilj 1.3. *reorganizirati postojeće i osnovati nove odjele i odsjeke prema potrebama Centra* ako ne potpuno, barem djelomično ispunjen. No, iz dostupnih dokumenata nije razvidna promjena na tom planu. U objavljenim godišnjim

⁴ 1.1. *očuvati zakonsku samostalnost i jačati autonomiju u donošenju odluka*

1.2. *promijeniti Zakon o Nacionalnome centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja koji će omogućiti promjene ustroja i poslovanja*

1.3. *reorganizirati postojeće i osnovati nove odjele i odsjeke prema potrebama Centra*

1.4. *osnažiti kapacitete Centra u području financijske i pravne podrške, javne nabave, ljudskih potencijala i javnoga priopćavanja*

1.5. *zaposeliti stručni kadar prema potrebama Centra*

1.6. *razviti i implementirati sustav nagrađivanja i napredovanja djelatnika*

1.7. *osigurati kontinuirano stručno usavršavanje djelatnika u području temeljne djelatnosti te za pripremu i provedbu projekata financiranih iz EU-fondova*

1.8. *aplicirati i provesti projekte financirane iz EU-fondova*

1.9. *djelomično komercijalizirati djelatnost Centra*

1.10. *izgraditi vlastiti poslovni prostor*

1.11. *osigurati kvalitetu poslovnih procesa i rizika te informacijske sigurnosti s ciljem dostizanja ISO standarda*

1.12. *(re)definirati djelokrug obveza i odgovornosti svih djelatnika te unaprijediti procese i procedure*

1.13. *unaprijediti sigurnosne protokole i procedure izrade i provedbe ispita te njihovu primjenu*

1.14. *redefinirati razine tajnosti podataka, dokumenata i procedura.*

⁵ Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/>; <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=14875>.

planovima rada Centra zamjetna je neznatna promjena u ukupnom broju zaposlenika, ali ne i strukturne promjene. Pretpostavlja se da je za realizaciju ciljeva 1.3. *reorganizirati postojeće i osnovati nove odjele i odsjeke prema potrebama Centra*, 1.4. *osnažiti kapacitete Centra u području financijske i pravne podrške, javne nabave, ljudskih potencijala i javnoga priopćavanja* te 1.5. *zaposliti stručni kadar prema potrebama Centra* nužna materijalna i operativna potpora nadležnoga tijela (Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo znanosti i obrazovanja) s obzirom na to da se Centar u najvećoj mjeri financira proračunskim novcem, a realizacija ovisi o dodatnim zapošljavanjima stručnoga kadra. Vrlo je izvjesno i to da su ciljevi 1.7. *osigurati kontinuirano stručno usavršavanje djelatnika u području temeljne djelatnosti te za pripremu i provedbu projekata financiranih iz EU-fondova* i 1.10. *izgraditi vlastiti poslovni prostor* također preambiciozno zamišljeni s obzirom na to da, sudeći prema objavljenim godišnjim planovima rada, još nisu realizirani, pri čemu se u prvome redu misli na izgradnju vlastitoga poslovnog prostora te apliciranje i provedbu projekata financiranih iz fondova Europske unije.

Druga je skupina strateških ciljeva⁶ usmjerena na osnaživanje i proširivanje temeljne djelatnosti Centra i u tome se na prvi pogled ne uočava ništa nelogično. Sasvim je legitimno i zapravo poželjno da javne ustanove rade na jačanju postojećih i inih kapaciteta. Međutim, uzevši u obzir temeljnu djelatnost Centra, cilj 2.2. *razviti i primijeniti standardizirane mjerne instrumente* izrazito je uočljiv jer implicitno sugerira nepostojanje toga, posebno ako ga se dovede u vezu s ciljem 2.1. *izraditi i primijeniti aplikaciju banke zadatka ...*, iz sasvim istoga razloga. S obzirom na to da je, mogli bismo ustvrditi, najvažnija zadaća Centra redovita provedba ispita državne mature na nacionalnoj razini, kvaliteta metrijskih karakteristika tih ispita

⁶ 2.1. *izraditi i primijeniti aplikaciju banke zadatka kao polazište za razvoj standardiziranih ispita te jedinstvenoga i cjelovitoga sustava vanjskoga vrednovanja ishoda učenja*

2.2. *razviti i primijeniti standardizirane mjerne instrumente*

2.3. *razviti sustav nacionalnih ispita i ostalih oblika vanjskoga vrednovanja odgojno-obrazovnih ishoda*

2.4. *rekonceptualizirati državnu maturu*

2.5. *razviti i implementirati sustav vanjskoga vrednovanja odgojno-obrazovnih ustanova*

2.6. *razviti i implementirati sustav licenciranja učitelja/nastavnika i ravnatelja*

2.7. *evaluirati eksperimentalne programe obrazovanja*

2.8. *provoditi znanstveno-istraživački rad i osigurati korištenje rezultata istraživanja za unaprijeđenje odgojno-obrazovnoga sustava*

2.9. *razviti učinkovite sustave izvještavanja u odnosu na krajnje korisnike.*

nikako ne bi smjela biti dvojbena, a navedena implikacija čini ih upravo takvima.

Centar je zaključno sa školskom godinom 2019./20., ne uključujući probnu, proveo 11 državnih matura. Na godišnjoj razini objavljuje se izvještaj o statističkoj i psihometrijskoj analizi provedenih ispita za tekuću godinu. Na temelju analiziranih obilježja zadataka od kojih su ispiti sastavljeni utvrđuje se njihova kvaliteta. U izvještajima se ističe nužnost te vrste analize iz dvaju razloga. Prvi je utvrđivanje jesu li postignuti rezultati relevantni pokazatelji znanja, a drugi je pružanje povratnih informacija autorima ispitnih zadataka radi poboljšanja kvalitete u predstojećim iteracijama. Nije potrebno posebno isticati važnost takvih izvještaja, a činjenica da su javno dostupni potvrđuje visoku razinu transparentnosti organizacije. Zamjetno je da se u tim izvještajima ni na jednom mjestu ne spominje predtestiranje ispitnih zadataka. Poznato je da se psihometrijska obilježja zadataka objektivno mogu utvrditi tek nakon primjene na odgovarajućem uzorku neovisno o tome postoje li i ne unaprijed zadani kriteriji izrade. Na temelju opisa podataka iz izvještaja moglo bi se zaključiti da je analiza provedenih ispita zapravo prva analiza njihovih psihometrijskih obilježja, što je ozbiljan indikator upitnosti kvalitete ispitnih materijala. Na to jednako tako upozorava i opis svrhe izvještaja, odnosno pružanje povratnih informacija autorima ispita radi kvalitetnije izrade ispita u predstojećem ciklusu. Centar s obzirom na prirodu svoje djelatnosti obiluje mnoštvom podataka pogodnih za znanstvena i stručna istraživanja, a kao takva ova bi se tema jako dobro uklopila, posebno jer je opći interes za istraživanje projekta državne mature slab. Jedna je od propisanih djelatnosti Centra znanstvenoistraživački rad u području edukacijskih mjerenja i vanjskoga vrednovanja znanja, međutim takvih je radova i u publikaciji Centra samoga izrazito malo.

S obzirom na definiranje cilja 2.2. *razviti i primijeniti standardizirane mjerne instrumente* očekuje se da podrazumijeva unaprjeđenje procesa izrade ispita neizostavno i u opisanome dijelu. Tome bi zasigurno doprinijelo jačanje znanstvenoistraživačkih aktivnosti unutar i izvan ustanove.

Ostali ciljevi u drugoj skupini djeluju dovoljno konkretno i njihova je realizacija zamisliva, osim jednoga. Riječ je o cilju 2.4. *rekonceptualizirati državnu maturu*. Implicitno se da iščitati zahtjev da se ispiti državne mature prilagode uvođenju cjelovite kurikularne reforme, međutim, u trenutku pisanja Strategije nije jasno na koji način i u kojoj mjeri. No, budući da je cjelovita kurikularna reforma 2016. bila u pripremi i da je u eksper-

mentalnu provedbu uvedena školske godine 2018./19., a frontalno školske godine 2019./20., razumljiv je izostanak preciziranja realizacije cilja.

Treća je skupina strateških ciljeva⁷ najopćenitija, a ciljevi se odnose na jačanje utjecaja Centra i unaprjeđenje suradnje s institucijama te kao takvi imaju posredan utjecaj na kvalitetu poslovnih procedura i organizacije, stoga nisu u posebnom fokusu.

Nakon izrade Strategije izrađen je *Operativni plan Nacionalnoga centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja 2017. – 2021.* u kojemu su na razini pojedinih strateških ciljeva razrađene aktivnosti s rokovima izvršenja. To je prvi rezultat Strategije, a nakon petogodišnjega razdoblja u najavi je analiza rezultata na temelju kojih će biti izrađen strateški plan za iduće razdoblje. Dakle, prvi konkretni učinci postignutih rezultata trebali bi biti dostupni za razmatranje u 2021. i svakako će biti zanimljivi za proučavanje jer će omogućiti realan uvid u realizaciju planiranih ciljeva.

Zaključak

Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja u hrvatskome obrazovnom sektoru zauzima iznimno važno mjesto i kao takav posjeduje velik potencijal za rast i razvoj koji je bez obzira na isticanje vlastite autonomije u najvećoj mjeri ovisan o ciljevima obrazovne politike. Dokle god se većinski financira proračunskim novcem, potpuna se autonomnost neumitno zadržava tek na nominalnoj razini. U tom smislu važna je transparentnost rada ustanove, komunikacija i suradnja s dionicima sustava kao čvrst temelj ostvarenja razvojnih ciljeva. Analizirajući dostupne izvore, razvidnom se pokazala svijest o trenutačnom stanju i poziciji ustanove i usmjerenost na unaprjeđenje svih razina funkcioniranja. Jednako tako iščitava se i proaktivna uloga u nastojanju za izmjenama Zakona o Nacionalnome centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja koje bi pridonijele profesionalizaciji Centra. To su sve odreda važni preduvjeti razvoja.

⁷ 3.1. unaprijediti sustavno informiranje agencija u odgojno-obrazovnome sustavu, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Vlade Republike Hrvatske, Hrvatskoga sabora i krajnjih korisnika o radu Centra i diseminaciju rezultata vanjskoga vrednovanja

3.2. jačati suradnju s nacionalnim institucijama u sustavu odgoja, obrazovanja i znanosti

3.3. jačati suradnju s međunarodnim institucijama u području ispitivanja i vrednovanja obrazovanja te provoditi najvažnija međunarodna istraživanja

3.4. poboljšati ugled i razvijati pozitivnu sliku Centra u javnosti.

Zbog vrste djelatnosti koju Centar provodi široj je javnosti poznat, a stručnoj bi tek trebao postati jer s obzirom na aktualan znanstvenoistraživački rad povezan s vrednovanjem u obrazovanju nije moguće tvrditi da je prepoznat kao fokus interesa. Centar se svakako može pohvaliti transparentnošću djelovanja. Na mrežnim stranicama Centra dostupno je jako puno podataka, od svih provedenih ispita državne mature preko brojnih odluka, izvještaja, planova do strategija. U podlozi nastajanja ovoga članka nalazi se Strategija kao svojevrsni krovni dokument razvoja, no zaviriti u bilo koji dostupni dokument ishodište je okvira za promišljanje načina rada s obzirom na različite aspekte – smislenost, svrha, ekonomičnost, kvaliteta. Istraživanje bilo koje javne ustanove i sustavno praćenje poduzimanih aktivnosti supstitut je izostanku postojanja konkurenata u području djelovanja i ključ motivacije unaprjeđenja. Podaci analizirani u članku, bez iznimke, javno su dostupni i odličan su temelj za praćenje planiranja unaprjeđenja kao i za sam razvoj ustanove. U članku se na konkretnom primjeru pokušava prikazati planiranje unaprjeđenja, detekciju ograničavajućih čimbenika i analizu realizacije postavljenih ciljeva. U tom procesu razotkrila su se vrlo interesantna pitanja koja bi za dosezanje valjanih zaključaka tek valjalo podrobnije istražiti. Upravo se u tome ogleda svrha članaka – uvid u nužnost i smislenost istraživanja djelatnosti i poduzimanih aktivnosti javnih ustanova na temelju podataka koji su javno dostupni, ali i na temelju onih koji to nisu.

Javna uprava i politički sustav Kraljevine Švedske

*Nina Deranja**

UDK 342.97(485)
35.071(485)

U radu se prikazuju funkcionalne i strukturne karakteristike političko-upravnog sustava Švedske, ponajprije švedski model države blagostanja, temeljni zakoni, struktura državne uprave, organizacija lokalne samouprave, nove regije, procesi menadžerizacije i marketizacije. Rad počinje prikazom političko-ustavnog uređenja i strukture državne uprave. Analizom teritorijalnog ustrojstva, državne uprave i javnih službi te prikazom službeničkog sustava i upravnih reformi zaokružuje se pregled javne uprave Kraljevine Švedske. Cilj je rada prikazati švedski politički sustav i javnu upravu da bi se moglo zaključiti opravdava li Švedska status jedne od najmodernijih država u Europi.

Ključne riječi: Kraljevina Švedska, javna uprava, politički sustav, teritorijalno ustrojstvo, državna uprava, službenički sustav, upravne reforme.

* Nina Deranja, studentica prve godine specijalističkog diplomskog stručnog studija Javna uprava Studijskog centra za javnu upravu i javne financije na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: nina.deranja@student.pravo.hr.

1. Uvod

Rad obrađuje javnu upravu i politički sustav Kraljevine Švedske s ciljem da se ispita može li se Švedska smatrati jednom od najmodernijih država suvremene Europe.

Na samom početku analizira se političko-ustavno uređenje zemlje, uz prikaz Riksdaga i vlade. Podjela između malih ministarstava i velikih vladinih agencija pruža uvid u dualizam koji postoji u švedskoj upravi, a koji se objašnjava i prikazom ustavnih temelja i kulturnih karakteristika švedske države. U okviru nadzora nad radom švedske uprave prikazuje se nadzor rada vlade te sudski nadzor uprave, uključujući i detaljniji opis jednog od 15 odbora švedskog parlamenta – Odbora za Ustav. Analizirane su osnovne karakteristike službeničkog sustava, a osvrt je dan i na teritorijalno ustrojstvo i nove švedske regije. Na kraju rada analiziraju se reforme javne uprave, uključujući menadžerizaciju i marketizaciju švedske uprave.

2. Političko-ustavno uređenje

2.1. Ustrojstvo vlasti

Švedska je parlamentarna monarhija. Švedski parlament (*Riksdag*), koji čini 349 zastupnika izabranih od naroda, donosi zakone. Riksdag imenuje predsjednika vlade koji nakon imenovanja ima zadatak sastaviti vladu. Premijer osobno bira ministre koji će činiti vladu, a također odlučuje koji će ministri biti nadležni za pojedina ministarstva. Premijer i ministri u vladi zajedno čine vladu i upravljaju državom. Kralj ima simboličnu funkciju šefa države s gotovo isključivo ceremonijalnim zadacima. Osim toga, kralj sudjeluje u državnim posjetima i prima posjete državnika u Švedskoj. On drži najviše činove u tri roda švedskih oružanih snaga iako više nema formalni položaj vrhovnog zapovjednika vojske (Government Offices of Sweden, 2015). U Švedskoj živi 10.367.232 stanovnika i po površini je treća najveća zemlja u Europskoj uniji čija je članica od 1. siječnja 1995. (SCB, 2020).

Kao i većina drugih demokratskih zemalja, Švedska ima pisani ustav koji se sastoji od četiriju zakona: Zakon o vladi iz 1974. koji regulira osnove državnog ustrojstva Švedske, načina rada vlade, osnovne slobode i osnovna prava švedskog naroda te način održavanja izbora za parlament. Zatim, Uredba o nasljeđivanju prijestolja – Successionsordningen – iz 1810. regu-

lira način nasljeđivanja švedskog prijestolja, odnosno kako se postaje kralj ili kraljica. Nadalje, Uredba o slobodi tiska iz 1949. sadržava odredbe o slobodi tiska i pravu na pristup javnim dokumentima te na kraju Zakon o slobodi govora iz 1991. regulira slobodu govora na radiju, televiziji, filmu i u ostalim medijima (Government Offices of Sweden, 2016). Sloboda mišljenja i druga prava i slobode uživaju posebnu zaštitu Ustavom.

Nakon Drugoga svjetskog rata Švedska je stekla reputaciju jedne od najmodernijih zemalja svijeta. Moderne tendencije jasno su vidljive u švedskoj javnoj upravi u kojoj menadžeri slijede suvremene menadžerske modele upravljanja poput TQM-a (*total quality management* – cjelovito upravljanje kvalitetom) i upravljanja projektima. Međutim, s obzirom na temeljna načela koja uređuju postupanje državne uprave Švedsku još smatraju jednom od zemalja s tradicionalnim upravnim sustavom (Hall, 2016, str. 299).

Švedska je skandinavska zemlja i rodonačelnica skandinavskog modela države blagostanja koji je u izvjesnoj mjeri karakterističan i za druge nordijske (skandinavske) zemlje. On sadržava vrlo uspješan kompromis između kapitalizma i socijalizma, spoja socijalne države i stalna rasta švedske ekonomije. Švedski model države blagostanja izgrađen je na načelu da svi stanovnici imaju jednaka prava na obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i socijalnu skrb bez obzira na svoja osobna primanja, bogatstvo ili socijalni položaj (Viljevac, 2020). Socijalna skrb u Švedskoj uglavnom se financira porezima. O njoj se brinu tri različita ministarstva: socijalna je pomoć u nadležnosti Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi; obrazovanje je u nadležnosti Ministarstva prosvjete i znanosti, a tržište rada pod nadležnošću je Ministarstva zaposlenosti (Government Offices of Sweden, 2020).

2.2. Zakonodavna vlast

Zakonodavna vlast u Švedskoj povjerena je jednodomnom parlamentu – Riksdagu. G. 1971. napušten je dvodomni sustav, a 1974. Švedska donosi novi ustav.¹ Načela parlamentarizma ugrađena su u Ustavu, a Riksdag ima

¹ U 19. st. u Riksdagu nije bilo političkih stranaka. Članovi Riksdaga birani su na temelju osobnih zasluga i svog položaja u društvu. Nakon nekog vremena pojavile su se različite parlamentarne skupine koje su međusobno surađivale. Postupno su se u zemlji pojavile organizacije za potporu koje su pokušale pridobiti birače da glasaju za parlamentarne skupine. Tek su se u 20. st. razne parlamentarne skupine i njihove potporne organizacije spojile u političke stranke (Sveriges Riksdag, 2020).

središnju ulogu u formiranju nove vlade nakon izbora (Sveriges Riksdag, 2020). Detaljnije su zadaće Riksdaga donošenje zakona, izbor i nadzor rada vlade, donošenje državnog proračuna, odlučivanje o međunarodnim odnosima i o drugim važnim pitanjima (SO room, 2020).

Bitne ovlasti političkog odlučivanja imaju i općine, a zbog velika stupnja decentralizacije Riksdag je u stalnoj interakciji s ostalim akterima u javnom sektoru, uključujući javne agencije, općine, okruge i EU. Riksdag ima 349 članova koji se biraju svake četiri godine na općim izborima razmjernim izbornim sustavom. Članovi Riksdaga posvećuju velik dio vremena radu u odborima, gdje se pripremaju odluke Riksdaga. U Riksdagu je 15 stalnih odbora s različitim područjima odgovornosti koja se obično navode u nazivu odbora. Po potrebi se osnivaju i privremeni ili posebni odbori. Svaki parlamentarni odbor broji 17 članova. Odbor je poput minijaturnog Riksdaga jer njegov sastav odražava sastav Riksdaga u cjelini. Na sastancima odbora članovi odlučuju o različitim prijedlozima i drugim pitanjima (Sveriges Riksdag, 2020).

2.3. Izvršna vlast

Izvršnu vlast ima vlada koju čine premijer i ministri. Premijera imenuje Riksdag, a premijer imenuje ministre. Ministri se nalaze na čelu ministarstava. Reformom 1997. godine sva ministarstva spojena su u Ured vlade radi lakše koordinacije. Ured vlade sastoji se još i od stotinjak ureda specijaliziranih za različita politička pitanja te Ureda premijera (Wockelberg & Ahlbäck Öberg, 2018, str. 1012). Ured vlade malo je tijelo te ukupno ima oko 4.600 zaposlenih od kojih je oko 200 politički imenovanih. U slučaju promjene vlade politički imenovani dužnosnici daju ostavku, dok oni koji nisu politički imenovani ostaju na svome radnom mjestu.

Nasuprot malom Uredu vlade, većinu poslova koje u mnogim drugim zemljama, uključujući i Hrvatsku, obavljaju ministarstva, u Švedskoj obavljaju vladine agencije s visokom razinom autonomije (Government Offices of Sweden, 2016). Na sjednicama vlade mora biti prisutno najmanje pet ministara. Vladinim sjednicama predsjedava premijer. Trenutačno u Švedskoj postoje 24 ministra, a premijer obično imenuje jednog ministra da u slučaju njegove spriječenosti djeluje umjesto njega (Zakon o vladi, pog. 6., čl. 10, pog. 7., čl. 4). Ministri švedskih vlada imaju ograničene mogućnosti samostalnog donošenja odluka. Sve odluke vlada donosi zajednički, dok je premijer odgovoran za osiguravanje uskladenosti vladinih politika (Government Offices of Sweden, 2016).

Određena pitanja o kojima vlada odlučuje složenija su od drugih. Prije donošenja odluka vlada može odlučiti imenovati istražno povjerenstvo koje će ispitati određeno pitanje u skladu sa smjernicama i općim zadacima koje je sama postavila. Povjerenstva čine stručnjaci, javni službenici i političari koji su upoznati s pitanjem o kojem se odlučuje.² Povjerenstvo svoje mišljenje podnosi vladi koja na temelju njih izrađuje svoje prijedloge odluka. O vladinim prijedlozima provodi se i savjetovanje sa zainteresiranom javnošću (vladinim agencijama, interesnim skupinama, građanima) kako bi i šira javnost imala mogućnost izraziti svoje mišljenje (EURYDICE, 2020).

Vlada upravlja Švedskom i pokretačka je snaga u predlaganju zakona i zakonodavnih promjena te na taj način može u velikom opsegu utjecati na razvoj društva. S druge strane, odgovorna je parlamentu čiju potporu mora imati kako bi mogla voditi svoju politiku. Vlada upravlja zemljom, što znači da predlaže zakone, izvršava odluke parlamenta, odgovorna je za proračun, predstavlja Švedsku u EU-u, sklapa ugovore s drugim državama, donosi odluke u pojedinim upravnim predmetima za koje nijedno drugo tijelo nije odgovorno. Promjene koje vlada želi navode se u prijedlozima strategija koji se predaju parlamentu na razmatranje. Vlada također priprema prijedlog državnog proračuna (Government Offices of Sweden, 2016).

2.4. Ustavni temelji i kulturne karakteristike

Švedsku karakterizira izrazito dualistička struktura središnje državne uprave. Naime, ministarstva su mala i povezana u jednu organizaciju na čelu s premijerom – Ured vlade. Većinu izvršnih poslova, koje u drugim zemljama obično obavljaju velika ministarstva, u Švedskoj provodi 370 poluautonomnih vladinih agencija. Često se tvrdi da je relativna autonomija švedskih agencija uspostavljena već u 17. stoljeću tijekom upravnih reformi državnog kancelara Axela Oxenstierne. Sustav relativno autonomnih tijela, u smislu slobode od detaljne intervencije monarha, utemeljen je u političkom prevratu nakon smrti Karla XII. 1718. i padom apsolutizma, što je rezultiralo donošenjem ustava pod nazivom *Doba slobode* 1720., a posljedice tih događaja donijele su prevlast parlamentu (Hall, 2016, str. 300).

² Obično je istodobno aktivno otprilike 200 povjerenstava. Svake godine vlada podnosi parlamentu izvještaj o povjerenstvima u kojem se obrazlaže napredak njihova rada.

Dualizam između ministarstava i vladinih agencija vidi se u nekoliko aspekata specificiranih Ustavom: prvo, vladine odluke donose se zajednički, što rezultira indirektnim isključivanjem ministara koji upravljaju podređenim tijelima te koji im ne mogu samostalno nametnuti svoju volju, i drugo, vlada se ne smije miješati u izvršavanje ovlasti vladinih agencija (Zakon o vladi pog. 7., čl. 3; pog. 12., čl. 2).³ »Zabrana ministarskog upletanja« (zabrana miješanja u pojedine slučajeve vladinih agencija) vjerojatno je najpoznatiji članak Ustava među švedskim političkim novinarima – rezultirao je padom barem jednog ministra u vladi te ozbiljnim optužbama protiv mnogih drugih ministara, a oporba se koristi svakom prigodom da okrivi ministre za neku »pogrešku« (Hall, 2016, str. 301). Pravilo o zajedničkom odlučivanju ima neposredan učinak na kulturu vlade – ono zahtijeva visoku razinu koordinacije između ministarstava, što švedsku vladu čini organizacijom koju karakteriziraju pregovori. Ministri su stoga u pojedinačnom smislu poprilično slabi, posebice u vrijeme koalicijske vlade kada ministri mogu predstavljati male stranke s malo parlamentarne potpore. Zajedničko donošenje odluka također isključuje moguće saveze između ministara i podređenih tijela.

3. Organizacija središnje državne uprave

Središnja državna uprava sastoji se od ministarstava i poluautonomnih vladinih agencija. Sva ministarstva i stotinjak ureda vlade specijaliziranih za različita politička pitanja spojeni su s uredom premijera u jedinstveni ured vlade čime se želi osigurati koordinacija upravljanja i olakšati izvršavanje vladinih politika. Unutar ureda vlade ministarstva su podijeljena na odjele, a po potrebi i druge poslovne jedinice da bi se zadaci mogli obaviti na odgovarajući način. Uredbom vlade propisuju se organizacijska struktura i zadaci svakoga pojedinog ministarstva te opća organizacija njihovih aktivnosti. Ured premijera vodi i usklađuje rad Ureda vlade i odgovara za usklađivanje švedske europske politike (Government Offices of Sweden, 2016).

Većina izvršnih poslova povjerena je na obavljanje poluautonomnim vladinim agencijama. Agencije su formirane Ustavom iz 1809. s ciljem ograni-

³ Švedsku se čak naziva uzorom međunarodnog vala agencifikacije jer njezina povijesna struktura podrazumijeva političko-upravnu podjelu koju su reformatori NJM-a (novog javnog menadžmenta) željno pokušavali postići (Hall, 2016, str. 301).

čavanja izvršne vlasti u odnosu na upravu. Vladine agencije uživaju visok stupanj autonomije i direktno su podređene vladi, kojoj podnose prijedloge za promjenu politika. Agencije su pod velikim pritiskom da u svojem djelovanju zadovolje visoke standarde, za što su i odgovorne (Jacobsson & Sundström, 2007, str. 8).

Svake godine vlada izdaje upute agencijama kojima se utvrđuju njihovi ciljevi i aktivnosti te se precizira koliko novca imaju na raspolaganju. Vlada time ima prostor za usmjeravanje njihovih aktivnosti, ali nema ovlasti miješati se u odlučivanje agencije u pojedinom slučaju. Vladine agencije samostalno donose odluke i podnose izvještaje o svome radu i ostvarenim rezultatima. Imaju mogućnost same uređivati svoje unutarnje ustrojstvo, način rada, formiranje plaća i razvoj službenika. Vlada imenuje čelnike vladinih agencija. Oni se imenuju na ograničeno razdoblje, obično na šest godina, s mogućnošću produljenja mandata još za tri godine. Primjer su vladinih agencija Švedski odbor za migracije i Švedska porezna agencija (Government Offices of Sweden, 2016).

4. Nadzor nad radom uprave

4.1. Parlamentarni nadzor

Jedan je od glavnih zadataka Riksdaga kontrola nad radom vlade i agencija. Takva se provjera naziva i parlamentarnom kontrolom, a osmišljena je tako da pomogne radu vlade i javnih agencija na način da osigura njihovu efikasnost i djelovanje u skladu s načelom vladavine prava, a time i da osigura povjerenje građana u način na koji javna vlast izvršava svoje ovlasti (Sveriges Riksdag, 2018). U Ustavu postoje različiti instrumenti parlamentarne kontrole. Prije svega, svi članovi Riksdaga imaju pravo upućivati pitanja vladi i na taj način pratiti vladine postupke. Nadalje, Riksdag ima mogućnost izglasati nepovjerenje pojedinom ministru ili premijeru. Kako bi se pristupilo glasanju o nepovjerenju, najmanje 35 članova Riksdaga mora zajednički poduprijeti prijedlog takva glasanja. Najmanje 175 članova (većina od 349 članova Riksdaga) mora izglasati nepovjerenje pojedinom ministru ili premijeru. Ako Riksdag odluči da nema povjerenja u premijera, vlada mora dati ostavku. Ako članovi Riksdaga izglasaju nepovjerenje pojedinom ministru, ministar mora dati ostavku.

Švedska je prva država koja je uvela instituciju parlamentarnog ombudsmena kojeg imenuje Riksdag na period od četiri godine uz mogućnost

reizbora. Svatko može podnijeti pritužbu ombudsmanu ako smatra da su zbog nezakonita ili nepravilna rada javne agencije ili nekoga drugog tijela s javnim ovlastima povrijeđena njegova Ustavom ili zakonom zajamčena prava.

Važan su instrument parlamentarnog nadzora i odbori Riksdaga. Uz Odbor za financije Ustavom je propisan i Odbor za Ustav koji nadzire vladu u obavljanju njezinih poslova te o tome provodi dva ispitivanja godišnje. Članovi Riksdaga mogu u svako doba Odboru za Ustav prijaviti neprimjereno ponašanje pojedinog člana vlade. Povjerenstvo zatim ispituje je li prijavljeno postupanje bilo neprimjereno u određenoj situaciji. Odbor se također bavi pitanjem kršenja »zabrane ministarskog upletanja«. Ostali slučajevi kojima se odbor može baviti uključuju npr. putovanja na štetu države ili pojedina imenovanja na pozicije u javnim agencijama. Da bi proveo svoje ispitivanje, Odbor ima pravo pristupa svim vladinim dokumentima, čak i ako sadržavaju tajne podatke. Ako treba više informacija, može uputiti pismena pitanja vladi ili pozvati ministre i službenike da pruže informacije usmenim putem. Privatne se osobe, uz njihov pristanak, također može pozvati na ispitivanje, a takva su saslušanja otvorena za javnost i medije (Sveriges Riksdag, 2018). Svako proljeće Odbor za Ustav podnosi izvješće Riksdagu. U izvješću može kritizirati pojedinog ministra, no nema ovlasti odrediti sankcije ili tražiti ministrovu ostavku. Temeljna je svrha dati vladi osnovu da preispita svoje postupke kako ne bi došlo do iste pogreške u budućnosti. Nakon provedenog ispitivanja članovi Odbora za Ustav obično održavaju konferenciju za novinare na kojoj iznose glavne nalaze svog ispitivanja (Sveriges Riksdag, 2018). Parlamentarnu kontrolu olakšava i rad Državnog ureda za reviziju koji kontrolira za što se koriste sredstva središnje države, način na koji se koriste te koriste li se učinkovito.

4.2. Sudski nadzor uprave

Trenutačna organizacija vlasti u Švedskoj rezultat je stabilnosti i minimalnih promjena u njezinoj pravnoj povijesti, počevši od samog uspostavljanja države u 17. stoljeću. Na taj povijesni kontinuitet u velikoj su mjeri utjecale razne zakonodavne inicijative od kojih je najvažnije spomenuti osnivanje Vrhovnoga upravnog suda 1909. kao i ustavnu i upravnu reformu 1970-ih. Švedska ima trostupanjski sustav općih upravnih sudova: dvanaest upravnih sudova, četiri upravna žalbena suda i Vrhovni upravni sud. Sudovi raspravljaju o tužbama na poreze, socijalno osiguranje, so-

cijalnu skrb, javnu nabavu, javne dozvole kao i o drugim odlukama koje donose tijela središnje države odnosno lokalne i regionalne vlasti. Neki upravni sudovi funkcioniraju i kao migracijski sudovi. Na njihove presude može se uložiti žalba upravnom žalbenom sudu u Stockholmu. Osim općih upravnih sudova postoji i poseban upravni sud te vanjsko-obavještajni sud (*Försvarsunderrättelsesdomstolen*), koji raspravlja o dozvolama za upotrebu obavještajnih podataka (Wenander, 2017, str. 5).

Dvije su glavne kategorije upravno-sudskih postupaka. Prva i najvažnija kategorija obuhvaća većinu sporova između tijela javne vlasti i fizičkih i pravnih osoba. Primjeri su takvih predmeta tužbe u poreznim pitanjima i pitanjima socijalnog osiguranja. Sud će presudom odlučiti o zakonitosti odluke koju je donijelo tijelo javne vlasti, a pritom je ima pravo i poništiti. Svrha je takve vrste sudske kontrole uprave kontrola primjene zakona od upravnih tijela te zaštita individualnih prava. Druga kategorija sudskih postupaka odnosi se na kontrolu općih akata koje donose lokalne ili regionalne vlasti. Na zahtjev bilo kojeg stanovnika određene općine ili okruga, opći akti tih vlasti mogu biti upućeni na ocjenu upravnom sudu. Takva je tužba ograničena isključivo na ocjenu zakonitosti akata, a dopušta samo prihvaćanje zahtjeva i posljedičnu izmjenu akta od nadležnog tijela ili odbacivanje takva zahtjeva (ACA-Europe, 2016, str. 1).

5. Načelo otvorenosti i transparentnosti

Švedska se uprava ističe što se tiče otvorenosti prema građanima, tvrtkama i medijima. Vlada je već u strategiji *Demokracija za novo stoljeće* 2002. navela dva temeljna preduvjeta demokracije: transparentnost i otvorenost. Kako bi navedeno ostvarila, svim građanima kao i medijima jamče se sljedeća prava: preispitivanje odluka tijela javne vlasti kroz propisane pravne mehanizme, traženje odgovornosti izabраниh predstavnika te opsežno sudjelovanje građana u pripremanju i donošenju budućih odluka. Zakonom o slobodi tiska iz 1949. propisano je načelo slobode informiranja.⁴ Javnost i mediji imaju pravo pristupa službenim dokumentima, što znači da imaju mogućnost praćenja aktivnosti vlasti na svim razinama – nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj. Na taj način transparentnost smanjuje rizik od zlou-

⁴ Da bi se potaknula slobodna razmjena mišljenja i dostupnost informacija, svaki švedski državljanin ima pravo na besplatan pristup službenim dokumentima (Zakon o slobodi tiska iz 1949., pog. 2., čl. 1.).

porabe moći. Državni službenici i drugi zaposlenici u lokalnim vlastima također slobodno informiraju medije i ostalu javnost o provedenim aktivnostima iz njihova djelokruga. Međutim, određeni se dokumenti mogu držati u tajnosti ako uključuju pitanja nacionalne sigurnosti.

Primjerice, službena internetska stranica Švedske (*openaid.se*) izrađena je na načelu otvorenih podataka, čime se pojedincima, nevladinim organizacijama, primateljima pomoći i dužnosnicima pruža mogućnost pristupa i proučavanja vladinih podataka. Internetska stranica nastoji svojim primjerom potaknuti druge institucije na otvorenost i transparentnost prema javnosti (Sveden Sveirge, 2020).

Švedska je također jedna od naprednijih zemalja u vezi s e-upravom. Već 1999. vlada je izjavila da joj je namjera postati međunarodno vodeće informacijsko društvo dostupno svima 24 sata dnevno, čime će ujedno poboljšati i vlastitu učinkovitost rada. Poslije se donosi i *Akcijski plan za e-upravu* čiji su središnji ciljevi bili olakšati upravljanje javnim politikama, švedsku javnu upravu učiniti najjednostavnijom upravom na svijetu i podignuti razinu pružanja javnih usluga na višu razinu. Primjeri su dosadašnjih postignuća e-uprave: elektroničke fakture (sve vladine agencije elektronički obrađuju račune od srpnja 2008.), infrastruktura za elektroničku provjeru autentičnosti (*e-legitimacija* koja omogućuje pristup građanima i poduzećima svim postojećim javnim e-uslugama), skup dobro povezanih elektroničkih portala javne nabave te mogućnost povrata poreza na dohodak putem tekstualne poruke, telefona, e-usluge ili određene aplikacije (Wockelberg & Ahlbäck Öberg, 2018, str. 1025).

6. Javne službe i procesi privatizacije

Što se tiče gospodarskih javnih službi, u švedsko je zakonodavstvo uvedeno prilično strogo načelo tržišnog natjecanja. Temeljno načelo podrazumijeva da pružanje usluga ne bi trebalo biti ograničeno na samo jedno tijelo (monopol), već otvoreno za tržišno natjecanje. Ipak, javne usluge poput opskrbe vodom, plinom, električnom energijom, javni prijevoz, telekomunikacije, kanalizacija itd. i dalje u velikoj mjeri pružaju poduzeća u vlasništvu općina, no postoji mogućnost uključivanja privatnika, a time i tržišnog natjecanja (Montin, 2016, str. 5).

Što se tiče negospodarskih javnih službi, postoji velik stupanj decentralizacije. Tako primjerice zdravstvena zaštita ulazi u okvir odgovornosti općinskih i okružnih vijeća. Pružanje zdravstvene zaštite regulira nekoliko

zakona, uključujući Zakon o zdravstvu i medicinskim uslugama iz 1982. koji navodi da je uloga vlade uspostaviti načela i smjernice pružanja zdravstvenih usluga te postaviti politički program za zdravstvo i medicinsku skrb, no samo je pružanje usluga prepušteno nižim razinama vlasti. Svako okružno vijeće dužno je stanovnicima pružiti kvalitetnu zdravstvenu i medicinsku njegu te raditi na promicanju dobrog zdravlja za cijelu populaciju. Od 2019. okružna vijeća pokrivaju i troškove zubarske njege za lokalno stanovništvo do 23. godine. Zubarsku njegu od 24. godine subvencionira središnja država. Danas je uobičajeno da okružna vijeća kupuju usluge od privatnih pružatelja zdravstvenih usluga. U 2018. godini 13,5 % zdravstvene zaštite financiralo je okružno vijeće, ali su ga provodili privatni pružatelji skrbi. Općine su odgovorne za brigu o starijim osobama u kući ili u posebnom smještaju, brigu o osobama s tjelesnom invalidnošću ili psihološkim poremećajima te pružanje potpore i usluga ljudima otpuštenim iz bolničke skrbi, kao i za školsku zdravstvenu zaštitu. Obrazovanje je također decentralizirano. Većina odgovornosti za obrazovanje počiva na općinama te se približno polovica općinskog proračuna ulaže u obrazovanje. Švedska je jedna od rijetkih zemalja koja učenicima omogućava besplatan ručak. Školska reforma 1992. omogućila je školovanje bez plaćanja naknade u državnim i privatnim školama te postoje različite kontrole kako bi se osigurali jednaki uvjeti za privatne i javne škole u cijeloj zemlji (Sweden Sverige, 2016).

7. Odnos s Europskom unijom

Švedska je postala članicom Europske unije vrlo brzo nakon podnošenja zahtjeva za članstvo. Nakon pada Berlinskog zida u jesen 1989. pitanje članstva u EU-u postalo je sve izraženije u javnosti. U listopadu 1990. vlada je predstavila svoje stajalište prema kojemu Švedska treba težiti članstvu. U srpnju 1991. tadašnji premijer Ingvar Carlsson podnio je zahtjev za članstvo, a u veljači 1993. započeli su pregovori. Na samitima u Lisabonu i Edinburghu 1992. šefovi država i vlada zemalja EU-a dali su zeleno svjetlo za proširenje Europske unije bez velikih institucijskih reformi te je 1. siječnja 1995. Švedska postala članicom Europske unije. Dok su neki taj korak smatrali u suprotnosti s povijesnom politikom neutralnosti Švedske, drugi su ga vidjeli kao produžetak gospodarske suradnje s EU-om koja traje od 1972. Oprečna stajališta pomirena su rješenjem kojim je Švedska zadržala pravo nesudjelovanja u obrambenom savezu EU-a (Regeringskansliet, 2020).

Na nacionalnom referendumu u studenom 1994. odaziv je bio visokih 83,3%, od čega se 52,3% izjasnilo »za« članstvo u EU-u. U anketama provedenima nekoliko godina poslije mnogi su Šveđani istaknuli da nisu zadovoljni članstvom u EU-u. Međutim, nakon što je država uspješno prvi put predsjedala EU-om u prvoj polovici 2001., većina švedske populacije razvila je pozitivniji stav prema EU-u. Švedsku u EU-u predstavlja vlada koja s ostalim državama članicama sudjeluje u oblikovanju europskih politika. Međutim, vlada mora dobiti potporu Riksdaga za svoja stajališta o politikama EU-a pa se zbog toga prije svakog sastanka Vijeća ministara i Europskog vijeća savjetuje s Odborom za pitanja Europske unije. Odluke EU-a utječu na švedske općine, okružna vijeća i regije te je važna i uloga Odbora regija EU-a u čiji sastav općine i okruzi šalju 12 predstavnika (Sveriges Riksdag, 2020).

8. Službenički sustav

U Švedskoj se ista pravila primjenjuju na zaposlenike u javnom kao i u privatnom sektoru. Državni službenici nemaju formalno drukčiji status od zaposlenika privatnog sektora, ali se na njih ipak primjenjuju određeni posebni uvjeti pa tako Zakon o državnoj službi iz 1994. propisuje osnovna prava i obveze državnih službenika, dok su Zakonom o zapošljavanju iz 1994. utvrđene i stegovne mjere. Na razini središnje državne uprave poslovi zapošljavanja i upravljanja ljudskim potencijalima delegirani su na čelnike svakoga pojedinog tijela. Tako svaka agencija sama zapošljava, upravlja i otpušta svoje osoblje, osim čelnika agencija koje imenuje vlada na šestogodišnji mandat. U većini agencija formalni karijerni sustav ukinut je već u 1990-ima, a umjesto njega u primjeni je sustav radnih mjesta. Karijerni sustav još se primjenjuje u sektoru obrane, policije i diplomacije. Službenički sustav ne jamči cjeloživotno zapošljavanje – ako otpuštanja budu potrebna, mogu se otpustiti i stalni zaposlenici. U 2015. 80% službenika središnje države bilo je zaposleno na ugovore na neodređeno vrijeme, dok je njih 20% bilo zaposleno na ugovore na određeno vrijeme. Vrlo male skupine uživaju veću razinu sigurnosti zaposlenja, na primjer viši suci, koji mogu biti smijenjeni sa svoga radnog mjesta samo ako počine kazneno djelo ili se na neki drugi način pokažu kao očigledno neprikladni (Eurostat, 2016).

Zaposlenici javnog sektora imaju pravo na članstvo u sindikatu te uživaju pravo na kolektivno pregovaranje, sindikalnu slobodu i štrajk, dok su

otpremnine moguće jedino ako postoji »pravedan razlog« (na primjer, u slučaju reorganizacije odjela). Sporazum iz 1966. omogućuje državnim službenicima pregovaranje o plaćama i radnim uvjetima, pri čemu državu zastupa Agencija za vladine poslodavce (SAGE), nezavisna nacionalna agencija nadležna za pregovaranje sa sindikatima. Sve državne agencije obvezne su članice SAGE-a, koji se potpuno financira članarinama. Vrhovno je upravljačko tijelo SAGE-a Vijeće poslodavaca koje se saziva jednom godišnje. Vijeće čini 250 čelnika agencija članica. Ono utvrđuje politiku poslodavca, određuje članarinu te imenuje 15 članova odbora. Odbor SAGE-a ima središnju ulogu u pregovorima sa sindikatima (Eurostat, 2016). Kolektivni ugovori u početku se pregovaraju na središnjoj razini (gdje je uključen SAGE), a zatim unutar svake agencije pojedinačno. U Švedskoj ne postoji središnji sustav plaća, već je svaka javna agencija odgovorna za upravljanje vlastitim proračunom i za određivanje plaća zaposlenima. Vlada odlučuje samo o plaćama višeg osoblja, čelnika imenovanih od vlade, uzimajući u obzir njihove kvalifikacije, ali i radno iskustvo. Ipak, načelo kolektivnog pregovaranja dovodi do toga da postoje kolektivni ugovori koji uređuju niz pitanja. Opći sporazum o plaćama utvrđuje se na središnjoj razini od nacionalnih socijalnih partnera, dok se detaljniji pregovori odvijaju u svakoj agenciji. Plaće ovise o visini proračuna, složenosti posla, ostvarenim rezultatima, godišnjim ocjenama i sl. (Eurostat, 2016).

Švedska pokazuje najveću razinu plaćanja službenika prema radnom izvršenju pa tako dobra ocjena može dovesti do povećanja plaće u sljedećoj godini. Čelnici tijela sami raspoređuju dobivena proračunska sredstva, određuju koliko će biti namijenjeno za plaće i kako će one biti određene te sklapaju individualne ugovore sa službenicima, no iznos svake dogovorene plaće mora biti transparentan i javno dostupan. Zbog decentralizacije ne postoji jedinstven sustav mjerenja radnog izvršenja službenika, no kod većine organizacija postoje jednogodišnji razvojni razgovori između nadređenog i službenika u kojima se koristi metoda 360 stupnjeva kako bi i službenik i nadređeni ocjenjivač dobili najširu ocjenu o svome radu. Kako se vlada sa svakim čelnikom tijela dogovara o godišnjim ciljevima, rezultatima i ishodima rada organizacije te samog čelnika, navedeno potiče i konkretiziranje ciljeva i zadataka svih niže rangiranih službenika (Marčetić & Manojlović Toman, 2019).

Sustav napredovanja također je decentraliziran te automatsko napredovanje ne postoji, već se odvija preko natjecanja otvorenog za sve. Čelnici agencija nalaze se u drukčijem radnopravnom režimu s obzirom na ostale

službenike. Čelnik agencije obično se imenuje na šest godina, a ugovor se može produljiti za još tri godine. Nakon isteka ugovora relativno se lako premještaju u drugu agenciju ili na drugi posao unutar istog sektora (Eurostat, 2016).

9. Teritorijalno ustrojstvo

9.1. Organizacija i funkcioniranje lokalne samouprave

Lokalna samouprava ima dugu tradiciju te zauzima posebno mjesto u Ustavu kao sastavni dio demokratskog sustava upravljanja. Ustav uređuje osnovna načela lokalne samouprave: odluke o pitanjima lokalnog značenja donose lokalna predstavnička tijela, lokalne jedinice imaju pravo na vlastite prihode, pitanja osnivanja lokalnih jedinica, njihova ustroja i djelokruga centralna tijela mogu uređivati samo zakonom. Lokalna samouprava detaljnije je uređena Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2017. (Sveriges Riksdag, 2016).

Švedska je poznata po tradiciji političke decentralizacije. Od 1952. do 1974. postupno je provedena reforma lokalne samouprave s osnovnim ciljem okrupnjivanja osnovnih lokalnih jedinica. Posljedica tog procesa bila je napuštanje politipskog modela lokalne samouprave, potpuno izjednačivanje statusa svih osnovnih lokalnih jedinica te uvođenje dvostupanjskog sustava lokalne samouprave. Danas je Švedska organizirana u 290 općina (*kommuner*) s prosječno 34.000 stanovnika, što ih svrstava među populacijski velike i prostorno vrlo velike osnovne lokalne jedinice.⁵ Na srednjoj razini postoji 21 okrug (*län*) s prosječno 469.000 stanovnika (Koprić, 2018).

Ne postoji strog hijerarhijski odnos između općina i okruga jer sve imaju vlastite samoupravne ovlasti i odgovorne su za različite aktivnosti. Jedina je iznimka Gotland, otok u Baltičkom moru, izdvojen u posebnu jedinicu koja ima status općine, ali obavlja i neke poslove okruga. Općine i okruzi u zemlji odgovorni su za pružanje bitnog udjela svih javnih usluga te imaju

⁵ Najveći teritorij ima općina Kiruna na dalekom sjeveru Švedske, koja se prostire na oko 20.000 km², a najmanja je komuna Sundbyberg u okolici Stockholma, koja ima svega 9 km². Po broju stanovnika najveća je općina Stockholm s oko 974.073, a najmanja Bjurholm na sjeveru zemlje s nešto manje od 3.000 stanovnika. S druge strane, najveća je županija Norrbotten koji se nalazi u arktičkom dijelu Švedske, obuhvaća 105.877 km², dok je najmanja Blekinge na jugoistoku Švedske s 3.039 km² (SCB, 2020).

znatan stupanj autonomije i pravo na ubiranje poreza (SKL International, 2020).

Zakonom o lokalnoj samoupravi djelokrug lokalnih jedinica definiran je općom klauzulom: u njega ulaze svi poslovi koji su od interesa za stanovništvo jedinice i koji nisu zakonom stavljeni u nadležnost nekoga državnog tijela ili tijela druge jedinice. U djelokrug općina ulaze socijalna zaštita i usluge (briga o djeci, starijim osobama, invalidima te ostali socijalni programi za pojedince i obitelji), obrazovanje (osnovne škole, većina srednjih škola, škole za odrasle, programi učenja švedskog jezika za strance), prostorno planiranje i uređenje, zaštita zdravlja ljudi i zdravog okoliša, kulturne, sportske i rekreacijske aktivnosti, zaštita od elementarnih nepogoda, službe pomoći i spašavanja te vatrogastvo i civilna zaštita. U djelokrugu su okruga poslovi koji se odnose na zdravstvenu zaštitu stanovništva (preventivnu i kurativnu), potpore kulturnim aktivnostima, regionalni gospodarski razvitak te javni prijevoz (Burström & Sagan, 2018).

U usporedbi s drugim državama članicama EU-a, švedske općine i okruzi imaju širok djelokrug. Uglavnom se financiraju preko lokalnih poreza i naknada koje građani plaćaju za razne usluge. Porez se naplaćuje kao postotak od dohotka stanovnika. Općine i okruzi odlučuju o vlastitim poreznim stopama. Ukupna prosječna stopa lokalnog poreza iznosi 30%, od čega otprilike 20% ide općinama, a 10% okruzima. Aktivnosti se također, u znatno manjoj mjeri, financiraju iz državnih potpora. Građani bi trebali imati pristup socijalnoj skrbi pod jednakim uvjetima bez obzira na mjesto prebivališta, no uvjeti i ekonomska snaga razlikuju se između općina i okruga u različitim dijelovima zemlje. Da bi riješila taj problem, Švedska je uspostavila sustav financijskog izjednačavanja lokalnih vlasti koji je jedan od najjednačenijih u Europi (SKL International, 2020).

9.2. Nove švedske regije

Već dulje u Švedskoj traje rasprava i priprema za prijelaz na regionalnu organizaciju drugog stupnja teritorijalne samouprave. Krajnji je cilj preobrazba 21 okruga u manji broj regija jer se smatra da je broj okruga prevelik, što prouzročuje neopravdano administrativno opterećenje i neefikasnost u radu. Očekuje se da će broj regija biti svega šest s prosječno 1.642.000 stanovnika. Za razliku od sadašnjih okruga koji se jako razlikuju u veličini, pa tri najveća koncentriraju više od polovice stanovnika Švedske, nove regije bile bi ujednačene veličine. Završetak reforme očekuje se 2023. (Koprić, 2018).

Prve kritike okruga, koji postoje još od 17. stoljeća, javljaju se 1957. Na osnovi tih kritika i prijedloga najprije su se 1968. spojili grad Stockholm i štokholmski okrug. Sljedeća promjena dogodila se 1997. kada su okruzi Kristianstad i Malmöhus spojeni u okrug Skåne. Iduće godine spojeni su Gotheburg, Bohus, Älvsborg i Skaraborg u novi okrug Västra Götaland. Reformirani okruzi Skåne i Västra Götaland dobili su i regionalni status s određenim dodatnim ovlastima. Promjenama krajem 1990-ih stvorene su tri metropolitanske regije, uključujući onu štokholmsku koja je postojala otprije. Otada nadalje više od polovice švedskog stanovništva živi u tim trima reformiranim cjelinama, dok manje od polovice stanovnika Švedske živi u preostalih 18 nereformiranih okruga (Koprić, 2018).

Okruzi u svojem samoupravnom djelokrugu međusobno surađuju. Prvi je oblik suradnja u okviru šest zdravstvenih regija, a drugi suradnja u okviru osam NUTS 2 (statističkih) regija koje se bave regionalnim razvojem i apsorpcijom sredstava iz fondova Europske unije. Od 2003. počela su se formirati regionalna vijeća za suradnju, koja su zajednička tijela okruga i općina s njihova područja, a imaju ovlasti u regionalnom razvoju i koordinaciji. Do 2013. formirano je 13 takvih regionalnih vijeća. S druge strane, 2007. bio je podnesen prijedlog reorganizacije okruga u šest do devet većih regija, no nikad nije ozakonjen zbog političkih sukoba; usprkos tome što su prijedlog poduprle sve političke stranke u nadležnome parlamentarnom odboru, konzervativna je stranka uz pomoć drugih aktera uspjela blokirati reformu regionalne razine. Bez obzira na neuspjeh reforme, okruzi Skåne i Västra Götaland nastavili su funkcionirati s proširenim djelokrugom. Štoviše, 2015. godine još je šest okruga dobilo status okruga s regionalnim značenjem, slično okruzima Skåne i Västra Götaland, s djelokrugom proširenim uglavnom na regionalni razvoj i koordinaciju. Prema iznesenom prijedlogu reforme, nove regije bile bi Norrland, koja bi spojila četiri sadašnja najsjevernija okruga Svealanda i osigurala suradnju između Stockholma i okruga Västra Götalanda, kao i regija koju bi činila četiri sadašnja okruga južno od Stockholma. Postojeći okruzi Stockholm, Skåne i Västra Götaland nastavili bi funkcionirati jer su u njima već stvoreni preduvjeti za puni regionalni razvoj s tim da bi se još dodatno teritorijalno proširili. Tako bi se sa Stockholmom spojio Gotland, s okrugom Skåne Blekinge, a s Västra Götalandom okruzi Värmland i Halland. Nakon provedbe navedenog završit će reformsko razdoblje koje traje već više od dvadeset godina. Cilj je svih tih promjena stvoriti velike, ujednačene i snažne regionalne jedinice koje će osim upravljačkih imati bitne ekonomske funkcije, kao i presudnu ulogu u osiguravanju rada, zapošljavanja, javnog prijevoza, potpore gospodarskom razvoju, kao i nizu drugih javnih poslova (Koprić, 2018).

10. Reforme javne uprave

10.1. Menadžerizacija švedske uprave

Sredinom 1980-ih odnos između političara (dužnosnika) i profesionalnih javnih službenika postao je glavni problem o kojem se raspravljalo u okviru predlaganja mjera za reformu javne uprave. Godine 1988. službeno je započela implementacija novog modela upravljanja – menadžmenta putem rezultata (*management by results*). Ciljevi toga novog upravljačkog modela bili su dvostruki: ojačati upravljačku sposobnost vlade u odnosu na agencije te poboljšati učinkovitost i kreativnost agencija. Od posebne važnosti za uspjeh novog modela upravljanja bilo je razjasniti granicu između politike i uprave. Naime, političari bi se trebali manje baviti tehničkim pitanjima implementacije javnih politika te se umjesto toga usmjeriti na samo odlučivanje o politikama i ciljevima. S druge strane, agencijama je trebalo dati više slobode pri odabiru sredstava za realizaciju postavljenih politika i ciljeva, odnosno dati im menadžersku slobodu u samoj implementaciji politički donesenih odluka. Taj sustav zahtijeva i češće kontrole rada te redovite evaluacije ostvarenih rezultata (Sundström, 2016, str. 318).

Uvođenje menadžmenta putem rezultata značilo je da je niz odluka prebačen s vlade na vladine agencije, a tiču se organizacije rada, upotrebe dodijeljenih sredstava te politike osoblja (zapošljavanje, plaće, obrazovanje i usavršavanje itd.). Kako bi se razjasnila odgovornost čelnika, rastao je broj agencija predvođenih isključivo generalnim direktorima umjesto onih koje kao glavno tijelo upravljanja imaju kolegijalne odbore. Uvedeni su i novi proračunski dokumenti. Svake godine vlada je trebala naručiti od svake agencije aktivnosti koje će se provoditi te ciljeve i rezultate koje će pritom postići, a bili su dogovoreni i načini izvještavanja o uistinu provedenim aktivnostima, postignutim rezultatima te o troškovima koji su pritom nastali. Te informacije stvarale su osnovu za sljedeći upravljački ciklus i novo postavljenje ciljeva i očekivanih rezultata (Sundström, 2016, str. 318).

Osnovne ideje menadžmenta putem rezultata nisu potpuno nove za švedsku javnu upravu. Naime, u Švedskoj je već tijekom 1960-ih i ranih 1970-ih bio iskušan programski proračun. Tada ga je bilo teško provesti, no neke njegove ideje preuzete su i u novom upravljanju. Iako je primjena menadžmenta putem rezultata smatrana prednošću kada se Švedska pridružila Europskoj uniji, sredinom 1990-ih došlo je do reakcije na ono što kritičari nazivaju »ekonomizmom« te su se pojavile kritike da je »kompanizacija«, tj. pokušaji da agencije budu slične privatnim tvrtkama, a državni službenici menadžerima, imala nepoželjan učinak. Brojne afere pridonijele su

toj kritici te je to pitanje postalo od velika političkog interesa. Osnovano je posebno istražno povjerenstvo koje je utvrdilo da ulogu državnog službenika treba revitalizirati i pojasniti te da buduće reforme trebaju biti vođene s osloncem na političke i pravne vrijednosti, posebice demokracije i vladavine prava, a ne samo s osloncem na ekonomske vrijednosti. Vlada je poduprla taj poziv za pojačanim javnim etosom među službenicima te 1999. osnovala novu agenciju za obrazovanje i poticanje zajedničke kulture i etike javne uprave te za potporu daljnjeg osposobljavanja državnih službenika u tim pitanjima (Sundström, 2016, str. 318).

Vlada je 2006. imenovala novo istražno povjerenstvo koje je imalo zadatak revidirati menadžment putem rezultata. Izvješće je predstavljeno 2007., a kritika je bila oštra. Povjerenstvo je utvrdilo da se uočeni nedostaci više ne mogu smatrati problemom implementacije, već se trebaju smatrati problemom samog modela. Kao problemi istaknuti su nejasno formuliranje ciljeva koje je potrebno ostvariti, poteškoće pri povezivanju poduzetih aktivnosti s konačnim ishodima, poteškoće pri izračunavanju troškova ishoda itd. Stoga je vlada 2008. odlučila provesti reformu menadžmenta putem rezultata. Upravljanje je trebalo postati više strateško, uz mjerenje izvedbe i redovitu kontrolu provedbe strategije. Crveno-zelena vlada, koja je na vlast došla 2014., objavila je da će nastaviti tu politiku te razraditi novi post-NPM-upravljački model koji omogućuje »profesionalcima da budu profesionalni« (Sundström, 2016, str. 319).

Usporedno s reformom menadžmenta putem rezultata vlada je započela raspravljati o prednostima mrežnog upravljanja. Shvaćeno je da država mora rješavati probleme zajedno s brojnim vanjskim suradnicima: tvrtkama, interesnim organizacijama, stručnjacima, građanima itd. Međutim, za razliku od tradicionalnoga upravnog modela koji se temelji na visokoj centralizaciji i formalizmu, vlada je sada naglašavala nužnost umrežavanja javnog i privatnog sektora i uključivanja većeg broja aktera u kreiranje i provedbu javnih politika (Pierre, 2016, str. 319). Posljednjih godina potiče se agencije na suradnju s raznim vrstama privatnih organizacija, no ideja umrežavanja možda je najizraženija na lokalnoj, posebno regionalnoj (okružnoj) razini. Stvaranjem prostora za nov način razmišljanja, inovaciju i suradnju, regije moraju, u suradnji s ostalim regijama (uključujući i one izvan Švedske), privući tvrtke, istraživače i investitore. Javni subjekti moraju informirati, surađivati i podupirati privatne sudionike stvaranjem zajedničkih programa rasta i formalnim dogovorima u kojima sudjeluju svi zainteresirani subjekti (OECD, 2020).

10.2. Marketizacija švedske uprave

Krajem 1980-ih Švedska se našla u teškoj ekonomskoj krizi te je došlo do promjene paradigme u ekonomskoj politici. Keynesijanizam je napušten, a umjesto toga socijaldemokratska vlada uvodi dalekosežne mjere štednje u oslabjeloj ekonomskoj klimi. Mjere štednje odnosile su se na mirovine, zdravstvo, dječji doplatak, naknade na nezaposlene i subvencije za socijalne stanove. Cilj socijaldemokratske vlade bio je sniziti udio deficita u BDP-u ispod 3% i postići uravnotežen proračun (Altaras Penda, 2013). Ta promjena ekonomske paradigme imala je velik utjecaj na reformu javne uprave. Naime, socijaldemokratska vlada 1990. tvrdila je da je potrebno razjasniti zadaće, uloge i financiranje uprave. Djelatnosti u kojima postoji mogućnost konkurencije trebale su se prepustiti privatnom sektoru te mehanizme tržišta upotrebljavati sistematično u svim sektorima gdje je to moguće i gdje može dovesti do povećanja učinkovitosti i smanjenja javnog sektora. Mehanizmi privatnog sektora počeli su se primjenjivati i unutar javnog sektora, npr. pri odabiru i zapošljavanju zaposlenika u agencijama, a agencijama je omogućeno podizanje zajmova po tržišnim stopama kod Državnog ureda za zaduživanje u svrhu ulaganja. Kada je 1991. na vlast došla vlada desnog centra, strategija marketizacije intenzivirana je. Vlada je htjela početi »revoluciju slobode izbora«. Deregulirano je nekoliko tržišta, npr. komunikacije, financije, promet, telekomunikacije, kao i tržišta električne energije i nekretnina te je vlada najavila prodaju 35 tvrtki u državnom vlasništvu. Privatno pružanje usluga i privatne alternative javnom pružanju usluga trebale su se poticati i unutar socijalnih službi, kao što su zdravstvo, socijalna skrb i obrazovanje. Kada su se 1994. socijaldemokrati vratili na vlast, nisu opozvali tu strategiju marketizacije, već su u svome prvom nacrtu proračuna naglasili kontinuitet i poboljšanja nedavnih reformi. Čak i kada su u drugom dijelu 1990-ih financije vratile ravnotežu, socijaldemokratska vlada izjavila je da politika ostaje na snazi (Sundström, 2016, str. 320).

Na vlast 2006. dolazi vlada desnog centra – Savez koja je naglasila potrebu za ponovnom procjenom javnih poduzeća i oslanjanja na tržišne mehanizme kao sredstvima za rješavanje socijalnih problema. Savez je također pokušao redefinirati komu bi javni sektor trebao služiti. Prethodno su švedske vlade naglašavale da javni sektor treba služiti javnosti općenito ili građanima, ali sada je vlada tvrdila da je njegova glavna svrha služiti i švedskoj privatnoj industriji i da potiče njezin rast. To je izraženo u naslovu prijedloga strategije Saveza o reformi uprave iz 2010. nazvane *Javni menadžment za demokraciju, sudjelovanje i rast*. Navedeni akt snažno

je naglasio važnost uprave za funkcioniranje tržišta: »Javni sektor je, kao što je na primjer pokazala Svjetska banka, presudan za održivi gospodarski rast. Javna uprava koja pravilno radi i koja je pristupačna, u kombinaciji s dobro vođenim javnim financijama, slobodnim poduzetništvom s odgovarajućom konkurencijom, dobro definiranim vlasništvom i slobodnom trgovinom, preduvjeti su za snažnu i zdravu Švedsku. Nadalje, država ima važnu ulogu u podržavanju socijalnih institucija kroz propise i nadzorna tijela kako bi se osiguralo postojanje i razvoj tržišne ekonomije« (Sundström, 2016, str. 321).

Prije svjetske financijske krize 2009. švedski je proračun bio u suficitu, no kriza je dovela do linearnog rezanja mnogih proračunskih rashoda, a pošteđeni su samo programi u obrazovanju i dječjoj skrbi. Uz to, došlo je do intenzivne primjene informacijsko-komunikacijske tehnologije koja je postala obvezna za cijelu javnu upravu, što je potaknulo razvoj e-uprave i smanjenje administrativnih troškova (Altaras, 2013).

Tijekom posljednjeg desetljeća u Švedskoj je došlo do nove transformacije strukture socijalne skrbi. Pružanje javnih usluga sve je više podložno konkurenciji, a broj privatnih pružatelja usluga povećao se. Javni natječaji i različita rješenja za odabir pružatelja javnih usluga otvoreni su i za privatne profitne i neprofitne subjekte. Tijekom te transformacije pojavio se pojam socijalno poduzeće, zajedno s drugim pojmovima kao što su socijalno poduzetništvo, socijalne inovacije ili civilno društvo. Švedska vlada 2018. pokrenula je *Strategiju za socijalna poduzeća – održivo društvo kroz socijalno poduzetništvo i socijalne inovacije* u kojoj su socijalna poduzeća definirana kao pokretači socijalnih inovacija, odnosno inicijativa koje se suočavaju s društvenim izazovima te novim idejama i rješenjima koja poboljšavaju usluge građanima (Gawell, 2019). Uz to, posljednje godine karakteriziraju i ključne reforme u zdravstvenom i obrazovnom sustavu. Sindikat medicinskih sestara podupro je privatno poduzetništvo u pružanju zdravstvenih usluga i privatizaciju u upravljanju bolničkim sustavom. Sustav se temelji na vaučerima koji se daju svim građanima potrošačima za slobodu izbora javnih ili privatnih zdravstvenih usluga, obiteljskih doktora i specijalista te su 2018. 13,5% zdravstvene zaštite pružali privatni pružatelji. Kvizitrižni obrazovni sustav temelji se na školskim bonovima te pravu roditelja i učenika na slobodan izbor škole – u vlasništvu općina ili privatnika. U 2015. oko 17% osnovnih škola i 50% srednjih škola bile su privatne škole od kojih je većina bila organizirana kao društvo kapitala (69%), a samo 9% vode neprofitne organizacije (Montin, Johansson & Lindgren, 2018).

11. Zaključak

Švedska je predvodnik skandinavskog modela države blagostanja koji je uspostavio vrlo uspješan kompromis između kapitalizma i socijalizma, spoj socijalne države i stalnog rasta ekonomije. Švedska uprava na prvom je mjestu kada je riječ o otvorenosti prema građanima, tvrtkama i medijima. Zakonom o slobodi tiska propisano je načelo slobode informiranja. Javnost i mediji imaju pristup službenim dokumentima, što znači da imaju mogućnost praćenja aktivnosti vlasti na svim razinama – nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj. Na taj način transparentnost smanjuje rizik od zlouporabe moći.

Švedska ministarstva iznimno su mala u usporedbi s drugim europskim ministarstvima. U tom kontekstu nije iznenađujuće da su švedske vladine agencije razmjerno velike i obavljaju velik dio posla koji se u Hrvatskoj inače obavlja u ministarstvima. U Švedskoj se ista pravila zapošljavanja primjenjuju na zaposlenike u javnom sektoru, ali i na one u privatnom sektoru. Samo su neki elementi statusa državnih službenika regulirani javnim pravom.

Lokalna samouprava u Švedskoj ima dugu tradiciju i posebno mjesto u njezinu Ustavu kao sastavni dio demokratskog sustava upravljanja. Švedska ima vrlo velike osnovne lokalne jedinice s prosječnim brojem stanovnika od oko 30.000 i površinom oko 1.550 km². Temeljne su prednosti tako velikih jedinica mogućnost pružanja tehnički i financijski zahtjevnijih javnih službi te manja podložnost centralističkim težnjama. Na taj način jedinice postižu potreban stupanj samostalnosti i veliko povjerenje švedskih građana u lokalnu vlast. Također, kako bi se drugostupanjske jedinice dodatno ojačale, u tijeku je reforma koja 21 okrug treba pretvoriti u pet velikih regija.

Iz cjelokupnog prikaza švedske javne uprave i političkog sustava može se zaključiti da Švedska opravdava status jedne od najmodernijih zemalja svijeta. Ujedno je Švedska zanimljiv primjer kako jaka središnja vlada dopušta dalekosežnu decentralizaciju, upravnu autonomiju, otvorenost i odgovornost te se postavlja kao dobar model za niz zemalja koje provode reformu vlastite javne uprave.

Literatura

- Altaras Penda, I. (2013). *Poduzetnička inicijativa: priručnik za razvoj poduzetništva*. Zagreb, Hrvatska: Centar za javne politike i ekonomske analize.

- Hall, P. (2016). Public Administration: The Swedish Administrative Model. U: Pierre, J. (ed.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (str. 299–301). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Jacobsson, B. & Sundström, G. (2007). *Governing State Agencies, Transformations in the Swedish Administrative Model*. Stockholms Centrum för forskning om offentlig sektor, 5(34), 8–9.
- Koprić, I. (2018). *Uspavano srce demokracije: Lokalna samouprava za građane i zajednicu*. Banovo, Hrvatska: Avis Ara.
- Marčetić, G. & Manojlović Toman, R. (2019). Plaćanje prema radnom izvršenju državnih službenika u teorijskoj i komparativnoj perspektivi. U: Marčetić, G., Vukojičić Tomić, T., Lopižić, I. *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka* (str. 129, 176). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Montin, S., Johansson, V. & Lindgren, L. (2018). The Institutionalisation of Performance Scrutiny Regimes and Beyond: The Case of Education and Elderly Care in Sweden. U: Koprić, I., Wollmann H., Marcou, G. (eds.) *Evaluating Reforms of Local and Public Social Services in Europe* (str. 97–114). Cham, Switzerland: Springer Nature.
- Montin, S. (2016). Local government and the market. The case of public services and care for the elderly in Sweden. U: Wollmann, H., Koprić, I., Marcou, G. *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision* (str. 87–101). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Sundstöm G. (2016). Public Administration: Administrative Reform. U: Pierre, J. (ed.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (str. 318–321). Oxford, UK: Oxford University Press.

Mrežni izvori

- ACA-Europe (2016). *Administrative Justice in Europe, Report for Sweden*. Preuzeto s aca.europe.eu.
- Burström, B. & Sagan, A. (2018). Organization and financing of public health services in Europe: Country reports. U: Rechel, B., Maresso, A., & Sagan, A. (eds.) *Copenhagen (Denmark): European Observatory on Health Systems and Policies*. Preuzeto s <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK507332/>.
- EURYDICE (2020). *Sweden, Main Executive and Legislative Bodies*. Preuzeto s eacea.ec.europa.eu.
- Eurostat (2016). *Public Employment in Sweden*. Preuzeto s ec.europa.eu.
- Gawell, M. (2019). *Social Enterprises and Their Ecosystems in Europe. Country Report Sweden*.
- Publications Office of the European Union. Preuzeto s <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=socenterfiches&mode=advancedSubmit&catId=22>.
- OECD (2019). *Regional Outlook 2019. Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*. Preuzeto s <https://www.oecd.org/regional/oecd-regional-outlook-2019-9789264312838-en.htm>.

- Wenander, H. (2017). *Deference to the Administration in Judicial Review*. Rad predstavljen na međunarodnoj konferenciji: The XXth Congress of International Academy of Comparative Law (AIDC/IACL), Fukuoka, Japan. Preuzeto s https://www.researchgate.net/publication/341670362_.
- Wockelberg, H., Ahlbäck, Ö. S. (2018). *Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Sweden*. Preuzeto s <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ae181e42-9601-11e8-8bc1-01aa75ed71a1>.
- Government Offices of Sweden (2020). www.government.se
- Regeringskanslet (2020). www.regeringen.se
- SCB (2020). www.scb.se
- SKL International (2020). www.skr.se
- SO room (2020). www.so-rummet.se
- SverigesRiksdag (2020). www.riksdagen.se
- SverigesRiksdag (2018). www.riksdagen.se
- Sveden Sveirge (2020). www.sweden.se

Europski sud za ljudska prava

UDK 341.231.14(4)(094.9)

S. M. PROTIV HRVATSKE

Na temelju zahtjeva br. 60561/14 Veliko vijeće Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) 25. lipnja 2020. utvrdilo je da Republika Hrvatska nije pravilno primijenila kaznenopravne mehanizme radi postupanja po navodima podnositeljice zahtjeva da je bila žrtva trgovanja ljudima, što je suprotno obvezama iz članka 4. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija). Istog je dana u Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici u Zagrebu održana sjednica Vlade na kojoj je ministar Božinović predstavio Izvješće o provedbi Nacionalnog plana za suzbijanje trgovanja ljudima. Izvješće pozitivno ocjenjuje dosadašnje napore i postignute rezultate, međutim tom je presudom postalo jasno da je riječ o velikom problemu kojem je potrebno posvetiti ozbiljnu pažnju.¹

S. M. protiv Hrvatske, predmet br. 29419/17

Presuda Europskog suda za ljudska prava od 25. lipnja 2020.

Čl. 4. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

I. Okolnosti slučaja

Podnositeljica zahtjeva rođena je 1990. i živi u Z. Dana 27. rujna 2012. podnositeljica zahtjeva podnijela je kaznenu prijavu policiji u Z. protiv dotičnog T. M.-a, bivšeg policajca, navodeći da ju je tijekom ljeta 2011. fizički i psihički prisiljavao na prostituciju. Dao joj je mobilni telefon kako bi klijenti mogli kontaktirati s njom te ju je vozio na susrete s klijentima

¹ Dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Izvj%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Nacionalnog%20plana%20za%20suzbijanje%20trgovanja%20ljudima%20za%20razdoblje%20od%202018.%20do%202021.,%20za%202018..pdf>

na razna mjesta. Također ju je prisiljavao da pruža seksualne usluge u stanu u kojem su zajedno živjeli. Tijekom cijeloga tog razdoblja bila je pod T. M.-ovom kontrolom. Ako bi odbila pružiti seksualne usluge drugim muškarcima, fizički ju je kažnjavao. Nakon što ga je ostavila, prijetio je njoj i njezinoj obitelji te je pokušao stupiti u kontakt s njom putem društvene mreže. Iz kaznene evidencije T. M.-a bilo je vidljivo da je 2005. bio proglašen krivim za kazneno djelo podvođenja i silovanja te osuđen na kaznu zatvora od šest godina i šest mjeseci. Uvjetno je pušten iz zatvora u svibnju 2009., a uvjetni otpust istekao je u lipnju 2010. Županijsko državno odvjetništvo u Z. otvorilo je istragu u odnosu na T. M.-a. Dana 10. listopada 2012., postupajući po nalogu Županijskog suda u Z., policija je provela pretragu i oduzimanje u prostorijama T. M.-a gdje je pronašla, *inter alia*, nekoliko automatskih pušaka, nekoliko mobilnih telefona i kondome. 16. listopada 2012. podnositeljica zahtjeva dala je iskaz tijelima kaznenog progona, a zatim je 6. studenoga Županijsko državno odvjetništvo u Z. podiglo optužnicu protiv T. M.-a zbog prisiljavanja druge osobe na prostituciju kao težega kaznenog djela organiziranja prostitucije na temelju čl. 195. Kaznenog zakona. Dana 21. prosinca 2012. Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske službeno je podnositeljici zahtjeva priznao status žrtve trgovine ljudima. Poziv dostavljen podnositeljici zahtjeva sadržavao je detaljne informacije o njezinim pravima kao žrtvi, kao što su psihološka i praktična podrška te mogućnost obraćanja Odjelu za organiziranje i pružanje podrške svjedocima i žrtvama pri Općinskom kaznenom sudu u Z. Na ročištima održanim 13. siječnja i 15. veljače 2013. T. M. je iznio svoju obranu. Porekao je da je podnositeljicu zahtjeva prisilio na prostituciju, a potvrdio da je kontaktirao s podnositeljicom putem društvene mreže jer je prepoznao njezino prezime zato što je poznao njezine roditelje. Znao je i da je majka podnositeljice bila prostitutka. Podnositeljica zahtjeva i svjedokinja M. I. dale su svoje iskaze na ročištu održanom 29. siječnja 2013. Centar R. osigurao je odvjetnika podnositeljici zahtjeva. Prije nego što je dala iskaz, podnositeljica je raspravnom sudu rekla da se boji optuženika. Optuženik je zatim udaljen iz sudnice, a podnositeljica zahtjeva dala je iskaz u njegovoj odsutnosti. Na pitanje zašto se ranije nije obratila policiji podnositeljica zahtjeva odgovorila je da joj je T. M. rekao da ima »vezu« u policiji i da bi vrlo brzo saznao ako bi »išta« prijavila. Na pitanje zašto nije pokušala pobjeći kad ju je T. M. vozio klijentima podnositeljica zahtjeva odgovorila je da je bila uvjerena da bi ju T. M. pronašao te da joj je bilo dopušteno ostati kod klijenata točno dvadeset i devet minuta. Dana 15. veljače 2013. godine Kazneni sud u Z. oslobodio je T. M.-a optužbe uz obrazloženje da, iako

je utvrđeno da je organizirao lanac prostitucije u kojem je vrbovao podnositeljicu zahtjeva, nije utvrđeno da ju je prisilio na prostituciju. Međutim, bio je optužen samo za kvalificirani oblik spornog djela, stoga nije mogao biti osuđen zbog osnovnog oblika organiziranja prostitucije. Tako utvrdivši, prvostupanjski je sud posebno napomenuo da ne može dati dovoljnu važnost svjedočenju podnositeljice zahtjeva jer je njezina izjava bila nedosljedna, ona je bila nesigurna te je zastajala i oklijevala dok je govorila. Istodobno, s obzirom na to da nisu postojali drugi uvjerljivi dokazi, sud je primijenio načelo *in dubio pro reo* i oslobodio T. M.-a optužbe. Državno odvjetništvo uložilo je žalbu protiv te odluke tvrdeći da je prvostupanjski sud pogrešno utvrdio činjenično stanje u vezi s optužbama protiv T. M.-a kada nije prihvatio iskaz podnositeljice zahtjeva. Dana 21. siječnja 2014. Županijski sud u Z. odbio je žalbu Državnog odvjetništva i potvrdio prvostupanjsku presudu te njezino obrazloženje kao i činjenice koje je utvrdio raspravni sud. Ta je odluka dostavljena podnositeljici zahtjeva dana 28. veljače 2014. Dana 31. ožujka 2014. podnositeljica zahtjeva podnijela je ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske prigovarajući zbog načina na koji su kaznenopravni mehanizmi primijenjeni u njezinu predmetu. Pozvala se na čl. 14., 23., 29. i 35. Ustava te čl. 3., 6., 8. i 14. Konvencije. Konkretno, navela je da nacionalne vlasti nisu pravilno istražile ni rješavale element prisile. Također, zbog propusta vlasti da prekvalificiraju djelo T. M. nije osuđen ni za kakvo djelo, na štetu podnositeljice zahtjeva. Nadalje je istaknula da joj tijekom sudske rasprave nije pružena nikakva psihološka pomoć kako bi se oduprla strahu i pritisku koje je osjećala od T. M.-a dok je svjedočila, što je sve dovelo do toga da raspravni sud njezin iskaz smatra nedosljednim. Podnositeljica zahtjeva također je navela da vlasti nisu osigurale učinkovito poštovanje njezina privatnog života, posebice zbog nepotpune ocjene domaćih sudova svih relevantnih okolnosti u kojima je bila vrbovana u T. M.-ov lanac prostitucije. Dana 10. lipnja 2014. Ustavni sud proglasio je ustavnu tužbu podnositeljice zahtjeva nedopuštenom uz obrazloženje da podnositeljica nije imala pravo podnijeti ustavnu tužbu u vezi s kaznenim postupkom protiv T. M.-a jer se taj postupak odnosio na optužbu protiv njega za kazneno djelo. Odluka Ustavnog suda dostavljena je zastupnici podnositeljice zahtjeva 1. srpnja 2014.

II. Relevantno domaće pravo

Relevantne odredbe Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14) sadržane su u čl. 14., 23., 29., 35. i 134. Mje-

rodavni dio Kaznenog zakona (NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11 i 143/12 te 125/11 i 144/12) koji je bio na snazi kada se navodni prekršaj dogodio odnosio se na čl. 175. i 195. te 106., 107. i 157. Relevantni dio Zakona o kaznenom postupku (NN 152/08, 76/09, 80/11, 91/12 i 143/12) koji se primjenjivao u postupku protiv T. M.-a odnosi se na čl. 2., 9., 16., 38., 43., 45., 47., 438. i 449.

Navodna povreda čl. 4. Konvencije

Podnositeljica zahtjeva prigovorila je na nedostatnost domaćega pravnog okvira i nedostatak primjerenoga postupovnog odgovora domaćih vlasti na njezine navode da ju je T. M. prisilio na prostituciju i tako iskorištavao. Konkretno, navela je da domaće vlasti nisu razjasnile sve okolnosti predmeta, nisu osigurale njezino odgovarajuće sudjelovanje u postupku te nisu ispravno okvalificirale djelo. Podnositeljica zahtjeva pozvala se na čl. 3., 4. i 8. Konvencije. Sud je ispitao prigovore samo na temelju čl. 4. Konvencije, koji glasi:

Članak 4.

Zabrana ropstva i prisilnog rada

1. Nitko se ne smije držati u ropstvu ili ropstvu sličnom odnosu.
2. Nitko se ne smije siliti na prisilan ili obvezatan rad...

A. Sud je proglasio predmet dopuštenim.

B. Podnositeljica zahtjeva tvrdila je da u Hrvatskoj postoje ozbiljni nedostaci u pravnom okviru koji se odnose na reguliranje trgovine ljudima i iskorištavanje prostitucije. Upozorila je na izvješće Europske komisije koja je izrazila zabrinutost zbog broja osuđujućih presuda vezanih uz trgovinu ljudima u Hrvatskoj, a koji se činio preniskim da bi imao odvrćajući učinak. U izvješću je također hrvatska Vlada pozvana da poduzme proaktivne mjere za suzbijanje trgovine ljudima, uključujući obuku sudaca, tužitelja i ostalih državnih službenika. Pozvala se i na izvješća Državnog tajništva Sjedinjenih Američkih Država o Hrvatskoj od 20. lipnja 2014. i 27. lipnja 2017. Istaknula je razliku u broju žrtava trgovine ljudima u Hrvatskoj o kojem su izvijestila međunarodna tijela (oko 8.000 prema navodima u izvješćima Državnog tajništva Sjedinjenih Američkih Država) i broju koji je naznačila Vlada (184 žrtve). Iako su u kaznenom postupku protiv T. M.-a sudovi utvrdili da ju je T. M. iskorištavao za prostituciju, T. M. nije osuđen ni za kakvo kazneno djelo. Štoviše, državni odvjetnik nije

prekvalificirao kazneno djelo koje je počinio T. M. s obzirom na to da je bio optužen i kazneno gonjen samo za kvalificirani oblik kaznenog djela podvođenja koje zahtijeva upotrebu sile, a nacionalni sudovi utvrdili su da taj element nedostaje. Također, u skladu s dobro utvrđenom praksom, raspravni je sud također imao ovlast prekvalificirati optužbe protiv T. M.-a u blaži oblik kaznenog djela od onog za koje je optužen.

C. Ocjena Suda

Što se tiče primjenjivosti čl. 4., Sud je uputio na načela i razmatranja navedena u predmetima *Rantsev i Siliadin (Rantsev protiv Cipra i Rusije)*, br. 25965/04, stavci 273. – 81., ECHR 2010 (izvadci), i *Siliadin protiv Francuske*, br. 73316/01, stavci 112. – 20., ECHR 2005-VII). U međunarodnom su pravu prostitucija, seksualno iskorištavanje i trgovina ljudima usko povezani. Kako bi poštivale svoje obveze na temelju čl. 4. Konvencije, države moraju uspostaviti zakonodavni i administrativni okvir koji zabranjuje i kažnjava prisilni ili obvezatni rad, služenje i ropstvo. U vrijeme počinjenja i kaznenog progona kaznenog djela postojao je odgovarajući pravni okvir u Hrvatskoj za ispitivanje tog djela u kontekstu trgovanja ljudima, prisilne prostitucije i iskorištavanja prostitucije te napominje da je u međuvremenu taj okvir dodatno poboljšao. Što se tiče koraka koje su poduzele nacionalne vlasti, policija i tijela kaznenog progona brzo su postupali, osobito u provođenju pretraga u prostorijama T. M.-a, obavljanja obavijesnog razgovora s podnositeljicom zahtjeva i podizanja optužnice protiv T. M.-a. Međutim, istražne vlasti nisu pribavile izjave svih osoba sudionika spornog događaja, iz čega proizlazi da nacionalne vlasti nisu ozbiljno pokušale temeljito istražiti sve relevantne okolnosti i prikupiti sve dostupne dokaze. Nisu učinile daljnje pokušaje da utvrde identitet klijenata podnositeljice zahtjeva ni obave s njima obavijesne razgovore, a osobito s onim klijentom kojem je T. M. prvi put doveo podnositeljicu zahtjeva da mu pruži seksualne usluge. Nisu saslušale ni majku podnositeljice zahtjeva, stanodavca i susjede podnositeljice zahtjeva i T. M.-a, od kojih su svi mogli imati određena relevantna saznanja o pravom odnosu između podnositeljice zahtjeva i T. M.-a. Sud je nadalje napomenuo da su nacionalni sudovi odbili iskaz podnositeljice zahtjeva kao nepouzdan jer su smatrali da je njezina izjava bila nedosljedna, da je ona bila nesigurna te da je zastajala i oklijevala dok je govorila. Nacionalne vlasti uopće nisu procijenile mogući utjecaj psihološke traume na sposobnost podnositeljice zahtjeva da dosljedno i jasno iznese okolnosti svojeg iskorištavanja. Sud, s obzirom na ranjivost žrtava seksualnih kaznenih djela, prihvaća i da je susret s T. M.-om u sudnici mogao negativno utjecati na podnositeljicu zahtjeva bez obzira na

to što je T. M. naknadno udaljen iz sudnice. Zbog svega Sud smatra da navedeni elementi pokazuju da u konkretnim okolnostima tog predmeta nadležne državne vlasti nisu ispunile svoje postupovne obveze na temelju čl. 4. Konvencije, čime je došlo do povrede obvezujućih odredbi. Sud je, odlučujući na pravičnoj osnovi, podnositeljici zahtjeva dosudio iznos od 5.000 EUR na ime neimovinske štete, a odbacio zahtjev za naknadu troškova i izdataka.

Priredila: *Paola Horvat Sovilj**

* Paola Horvat Sovilj, studentica druge godine specijalističkog diplomskog stručnog studija javna uprava Studijskog centra za javnu upravu i javne financije na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: horvat.sovilj@gmail.com.

Ustavni sud Republike Hrvatske

UDK .565.2:35.08(497.5)(094.9)

PRESTANAK DRŽAVNE SLUŽBE POLICIJSKOG SLUŽBENIKA PO SILI ZAKONA ZBOG OSUDE ZA KAZNENO DJELO

Odredbom čl. 120/1., t. 2. Zakona o policiji (NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19) kao posebnog propisa koji uređuje specifičnosti radnopravnog položaja policijskih službenika propisano je da uz slučajevne prestanka službe po sili zakona, utvrđene člankom 137. Zakona o državnim službenicima (ZDS, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19), policijskom službeniku po sili zakona služba prestaje kada je pravomoćno kažnjen za kazneno djelo za koje se progon poduzima po službenoj dužnosti s danom saznanja za to.¹ Stavkom 2. navedenog članka propisano je da iznimno policijskom službeniku neće prestati služba po sili zakona iako je kažnjen za kazneno djelo za koje se progon poduzima po službenoj dužnosti ako je kazneno djelo počinio s nehajnim oblikom krivnje, u prekoračenju nužne obrane ili u krajnjoj nuždi, i to ako je kazneno djelo počinjeno pri primjeni policijskih ovlasti ili ako je kažnjen za kazneno djelo koje se odnosi na sigurnost prometa pod uvjetom da za to kazneno djelo nije osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora.²

¹ U onim pitanjima radnopravnog statusa policijskih službenika koja nisu uređena Zakonom o policiji ili propisima donesenim na temelju tog zakona primjenjuju se propisi o državnim službenicima, opći propisi o radu odnosno kolektivni ugovori sklopljeni u skladu s njima (čl. 1/3. Zakona o policiji).

² Državnom službeniku prestaje državna služba po sili zakona kad je osuđen na kaznu zatvora ili kaznu dugotrajnog zatvora ili djelomičnu uvjetnu osudu za kazneno djelo – danom saznanja za pravomoćnost presude, osim ako mu je pravomoćnom presudom izrečena uvjetna osuda ili mu je kazna zatvora zamijenjena radom za opće dobro (čl. 137/1., t. 4. Zakona o državnim službenicima). Prijašnjim Zakonom o policiji (NN 129/00, 41/08 – čl. 124/1., t.

Nadalje, odredbom čl. 137/1., t. 5. Zakona o državnim službenicima propisano je da državnom službeniku prestaje državna služba po sili zakona kad je osuđen za kazneno djelo koje je zapreka za prijam u državnu službu u skladu s čl. 49/1., t. a) istog zakona, kojim je određeno da u državnu službu ne mogu biti primljene osobe protiv kojih se vodi kazneni postupak po službenoj dužnosti ili koje su proglašene krivima za kazneno djelo za koje se kazneni postupak vodi po službenoj dužnosti.

Policijska uprava zagrebačka zaprimila je 5. svibnja 2015. dopis Ministarstva uprave Republike Hrvatske, Službe za inspekciju državne uprave, od 30. travnja 2015. kojim je zatraženo donošenje rješenja o prestanku državne službe po sili zakona za određen broj policijskih/državnih službenika, između ostalih, i za policijskog službenika J. G.-a, koji je pravomoćnom presudom Općinskog kaznenog suda u Zagrebu od 2. svibnja 2011. (potvrđena presudom Županijskog suda u Zagrebu od 5. srpnja 2011.) proglašen krivim zbog počinjenja kaznenog djela protiv života i tijela – pokušajem teške tjelesne ozljede iz čl. 99/1. i 4. Kaznenog zakona (NN 110/97 i dalje) te je osuđen na kaznu zatvora od četiri mjeseca

3.) bilo je propisano da policijskom službeniku, uz slučajeve utvrđene propisom o državnim službenicima, po sili zakona prestaje državna služba kada je osuđen za kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti, osim za kaznena djela iz glave XX. Kaznenog zakona Republike Hrvatske koja se odnose na sigurnost prometa – danom pravomoćnosti presude. Policijski službenici ovlašteni su sprječavati kaznena djela, prikupljati podatke o tim djelima i počiniteljima, tragati za počiniteljima kaznenih djela za koja se progoni po službenoj dužnosti i dovesti ih nadležnim tijelima (čl. 3/1., t. 3. i 4. Zakona o policijskim poslovima, NN 76/09, 92/14, 70/19) pa je opravdano da im državna služba po sili zakona prestaje kada su osuđeni za kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti, neovisno o vrsti kaznenopravne sankcije na koju su osuđeni, odnosno ne uvjetujući to izricanjem bezuvjetne kazne zatvora, ali je i opravdano da se navedena mjera iznimno ne primjenjuje kod osude za kaznena djela do kojih je došlo primjenom policijskih ovlasti kada je djelo počinjeno s nehajnim oblikom krivnje, u prekoračenju nužne obrane ili u krajnjoj nuždi. Sadašnje rješenje u Zakonu o policiji (čl. 120/2.) uvažava činjenicu da policijski službenici primjenjuju policijske ovlasti, pa tako i sredstva prisile (čl. 13. i čl. 81. – 97.a Zakona o policijskim poslovima i ovlastima), kojom prilikom iz nehaja, u prekoračenju nužne obrane ili u krajnjoj nuždi, u okolnostima koje zahtijevaju hitnost postupanja, odnosno često uključuju odbijanje zapovijedi policijskih službenika ili napad na policijske službenike, mogu počiniti kazneno djelo – navedene okolnosti opravdavaju njihovo daljnje obavljanje policijske službe unatoč kaznenoj osudi, a navedena odredba umanjuje rigorozni odnosno demotivirajući sadržaj odredbe čl. 120/1. Zakona o policiji u situacijama kada u vrlo kratkom vremenu policijski službenici moraju odlučiti, odnosno primijeniti sredstva prisile ili drugu policijsku ovlast. Postojeće zakonodavno rješenje respektira i činjenicu da od trenutka pravomoćnosti presude do dana kada je Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske saznalo za osudu za kazneno djelo protiv određenog policijskog službenika može, odnosno proći će određeno vrijeme, u kojem će taj policijski službenik obavljati policijske poslove (ako nije udaljen iz službe zbog pokrenutog kaznenog postupka, čl. 112. Zakona o policiji) i primati plaću, pa će tom službeniku služba prestati danom saznanja za presudu, a ne danom pravomoćnosti presude.

uz primjenu uvjetne osude u trajanju od jedne godine. Policijska uprava zagrebačka donijela je rješenje 8. svibnja 2015. kojim je utvrdila da je policijskom službeniku J. G.-u prestala državna služba po sili zakona danom saznanja za pravomoćnost presude kojom je osuđen za kazneno djelo koje je zapreka za prijam u državnu službu u skladu s čl. 49/1., t. a) Zakona o državnim službenicima. Odbor za državnu službu, kao drugostupanjsko tijelo, rješenjem od 12. lipnja 2015. odbio je žalbu J. G.-a i potvrdio prvostupanjsko rješenje jer je utvrđeno da iz pravomoćne presude Općinskoga kaznenog suda u Zagrebu od 2. svibnja 2011. proizlazi da je podnositelj kazneno djelo počinio primjenom policijske ovlasti, ali s neizravnom namjerom kao oblikom krivnje, zbog čega se ne može primijeniti čl. 120/2. Zakona o policiji. Također, utvrđeno je da do dana donošenja drugostupanjskog rješenja nije nastupila rehabilitacija u skladu s čl. 19/4., alinejom 5. Zakona o pravnim posljedicama osude, kaznenoj evidenciji i rehabilitaciji (NN 143/12). U konkretnom slučaju rehabilitacija nastupa po sili zakona nakon proteka tri godine od dana isteka roka provjeravanja kod uvjetne osude. Budući da je izrečena kazna zatvora u trajanju od četiri mjeseca uvjetno na jednu godinu postala pravomoćna 5. srpnja 2011., nije nastupila rehabilitacija. Upravni sud u Zagrebu presudom od 1. lipnja 2017. i Visoki upravni sud Republike Hrvatske presudom od 28. rujna 2017. odbili su tužbu, odnosno žalbu J. G.-a, koji je potom podnio ustavnu tužbu, a ona je odbijena odlukom Ustavnog suda od 12. prosinca 2019.

Iz obrazloženja:

»U upravnom postupku utvrđeno je da je podnositelj proglašen krivim zbog počinjenja kaznenog djela protiv života i tijela – pokušajem tjelesne ozljede iz čl. 99/1. i 4. KZ-a te je osuđen na kaznu zatvora od četiri mjeseca uz primjenu uvjetne osude u trajanju od jedne godine. Kazneno djelo iz čl. 99/1. i 4. KZ-a djelo je iz glave X. – kaznena djela protiv života i tijela za koja se progon poduzima po službenoj dužnosti te je djelo koje je navedeno u čl. 49/1., t. a) ZDS-a kao djelo koje je zapreka za prijam u državnu službu. Stoga je osuđujuća pravomoćna presuda za koju je podnositelj proglašen krivim razlog za prestanak državne službe po sili zakona u skladu s čl. 120/1., t. 2. Zakona o policiji i čl. 137/1., t. 5. ZDS-a.

Budući da je prvostupanjsko upravno tijelo o pravomoćnosti navedene presude obaviješteno dopisom Ministarstva uprave, upravne inspekcije, Službe za inspekciju državne uprave od 30. travnja 2015. (koji je zaprimilo

5. svibnja 2015.) podnositelju je u skladu s čl. 120/1., t. 2. Zakona o policijskoj prestala državna služba po sili zakona danom saznanja za pravomoćnost kaznene presude.

9.1. U odnosu na prigovor podnositelja da sudovi nisu obrazložili žalbeni prigovor da je njegovo postupanje u obavljanju policijske službe pri sprječavanju bijega počinitelja bilo iz nehaja, a ne kako je utvrđeno iz neizravne namjere, Ustavni sud navodi da je navedeni prigovor podnositelj mogao istaknuti u prethodno provedenom kaznenom postupku koji je okončan donošenjem pravomoćne presude Općinskoga kaznenog suda u Zagrebu od 2. svibnja 2011., a ne u upravnom postupku i upravnom sporu radi prestanka državne službe.

Ustavni sud napominje da je rješenjem od 16. veljače 2012. odbacio ustavnu tužbu podnositelja podnesenu u povodu presude Županijskog suda u Zagrebu od 5. srpnja 2011. zbog nepostojanja pretpostavki za odlučivanje o biti stvari.

10. Slijedom navedenog Ustavni sud utvrđuje da je Visoki upravni sud za svoja stajališta dao valjano obrazložene razloge koji otklanjaju sumnju u arbitrnost u njegovu odlučivanju. Stoga Ustavni sud ocjenjuje neosnovanim pozivanje podnositelja na navedenu praksu Vrhovnog suda i ESLJP-a.«

Odluka U-III-4856/2017 od 12. prosinca 2019.

DOKAZNA SREDSTVA U UPRAVNOM SPORU

Nakon što je 17. rujna 2015. s poslodavcem B. d. o. o. sklopio novi ugovor o radu na određeno vrijeme od godine dana (tj. od 19. studenoga 2015. do 18. studenoga 2016.), strani državljanin (stranac) 21. rujna 2015. Policijskoj upravi istarskoj, Policijskoj postaji S., podnio je zahtjev za produljenje dozvole za boravak i rad (kod navedenog poslodavca) u Republici Hrvatskoj. U dokaznom postupku provedenom pred prvostupanjskim upravnim tijelom utvrđeno je da je protiv podnositeljeva poslodavca pred nadležnim poreznim upravnim tijelom 2015. bio vođen prekršajni postupak tijekom kojeg je protiv poslodavca bila određena mjera opreza zabrane poduzimanja određene poslovne aktivnosti (koja je postala pravomoćna 28. rujna

2015. i trajala je do 13. studenoga 2015.). Međutim, to nije kao posljedicu imalo prestanak ni radnog odnosa ni isplate plaće (sredstava za uzdržavanje podnositelja i njegove uže obitelji), nego je poslodavac podnositelju nastavio isplaćivati plaću, ali ne više na bankovni račun, nego izravno »na ruke«. Dan nakon sklapanja novog ugovora o radu na određeno vrijeme, tj. 18. rujna 2015., poslodavac je podnositelju izdao isplatne liste plaća za lipanj, srpanj i kolovoz 2015. iz kojih je razvidno da visina podnositeljeve bruto plaće iznosi 4.544,28 kn, a neto plaće 3.500,00 kn. Također, tijekom prvostupanjskog upravnog postupka od poslodavca je pribavljena pisana izjava kojom je potvrdio da je podnositelju od lipnja do kolovoza 2015. isplaćivao plaću »na ruke« jer mu je žiroračun bio blokiran zbog određene mjere opreza zabrane poduzimanja određene poslovne aktivnosti. Ispitan 21. listopada 2015. tijekom prvostupanjskoga upravnog postupka, podnositelj je iskazao da je kod poslodavca B. d. o. o. u radnom odnosu (kao zidar) već sedam godina te da mu unatrag godinu i pol poslodavac (jer je u blokadi) isplaćuje plaću »na ruke«. Prvostupanjskim upravnim rješenjem od 6. studenog 2015. na temelju čl. 54/1., t. 3. i čl. 75. Zakona o strancima (NN 130/11 i 74/13)³ odbijen je podnositeljev zahtjev za produljenje dozvole za boravak i rad na radnom mjestu zidara kod poslodavca B. d. o. o. sa sjedištem u M. Drugostupanjskim upravnim rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, I. Povjerenstva za žalbe od 17. veljače 2016., odbijena je žalba podnositelja zahtjeva s obrazloženjem da se zapisnička izjava žalitelja o isplatama plaća »na ruke« ne može smatrati dokazom o posjedovanju sredstava za uzdržavanje, imajući u vidu čl. 6/3. Pravilnika o statusu i radu stranaca u Republici Hrvatskoj (NN 52/12, 81/13 i 38/15, dalje u tekstu: Pravilnik),⁴ kojim su propisani dokazi

³ Čl. 54. Zakona o strancima, NN 130/11 i 74/13, bilo je propisano da će se strancu odobriti privremeni boravak ako: 1. dokaže svrhu privremenog boravka, 2. ima valjanu putnu ispravu, 3. ima sredstva za uzdržavanje, 4. ima zdravstveno osiguranje, 5. nema zabranu ulaska i boravka u Republici Hrvatskoj, 6. nije opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje. Kasnijim novelama Zakona o strancima, NN 69/17 i 46/18, nisu mijenjane odredbe čl. 54/1., t. 3. i čl. 75. navedenog zakona.

⁴ Čl. 6/1. – 3. Pravilnika o statusu i radu stranaca u Republici Hrvatskoj (NN 52/12, 81/13 i 38/13) bilo je propisano da sredstva za uzdržavanje u smislu čl. 4/1., t. 2. i čl. 18/1., t. 2. tog pravilnika moraju biti u visini koja je kao minimum utvrđena Uredbom o načinu izračuna i visini sredstva za uzdržavanje stranca u Republici Hrvatskoj, da dokazi iz st. 1. tog članka moraju glasiti na ime stranca, člana obitelji kako je propisano čl. 56/1. Zakona o strancima ili člana zajedničkog domaćinstva stranca te da se dokazom iz st. 2. tog članka smatraju: ovjerena preslika tri posljednje isplaćene plaće, porezno rješenje, izvadak od mirovine; ugovor o radu, odnosno pisana potvrda o sklopljenom ugovoru o radu ili odgovarajući dokaz o radu iz kojeg mora biti razvidna visina plaće stranca, ako stranac radi manje od 3 mjeseca; dokaz o stipendiranju, rješenje o upisu u Upisnik obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava

kojima stranac dokazuje posjedovanje sredstva za uzdržavanje, odnosno da se dokazom o sredstvima za uzdržavanje smatra ovjerena preslika triju posljednjih isplaćenih plaća, a ugovor o radu dokaz je o sredstvima za uzdržavanje ako stranac radi manje od tri mjeseca.

Upravni sud u Rijeci presudom od 31. siječnja 2018. odbio je tužbu podnositelja zahtjeva, uz obrazloženje da isplaćivanjem plaće »na ruke« poslodavac krši pozitivne propise i čini prekršaj pa se takav način isplate obveznih sredstava za uzdržavanje ne bi mogao smatrati dokazom u skladu s čl. 6. Pravilnika. Visoki upravni sud Republike Hrvatske presudom od 17. svibnja 2018. odbio je žalbu podnositelja zahtjeva, uz obrazloženje da prema podacima REGOS-a, Središnjeg registra osiguranika od 28. rujna 2015., plaća za žalitelja posljednja tri mjeseca prije podnošenja zahtjeva nije isplaćena u skladu s pozitivnim propisima Republike Hrvatske pa sud nalazi da isplatne liste pravilno nisu uzete u obzir kao valjan dokaz o sredstvima za uzdržavanje.

Ustavni sud Republike Hrvatske odlukom od 9. listopada 2019. prihvatio je ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva i utvrdio da je navedenim presudama podnositelju povrijeđeno jamstvo sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti propisano čl. 19/2. Ustava Republike Hrvatske⁵ i pravo na pravično suđenje zajamčeno čl. 29/1. Ustava Republike Hrvatske. Sud je istaknuo da su sva nadležna tijela, uključujući sudove, dužna mjerodavne propise tumačiti u njihovoj ukupnosti, polazeći od učinaka koje oni proizvode za stranku u konkretnom slučaju, vodeći računa da njihove odluke ne smiju dovesti do nerazumna i objektivno neopravdana ishoda za stranku. Sud je posebno istaknuo da zakonska dokazna maksima,⁶ kada je propisana po-

od nadležnog ministarstva te dokaz o ostvarivanju sredstava s navedene osnove. Kasnijim novelama Pravilnika o statusu i radu stranaca u Republici Hrvatskoj (NN 100/17, 61/18 i 116/18) naziv pravilnika promijenjen je u Pravilnik o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj, u čl. 6/3., t. 1. riječ »tri« zamijenjena je riječju »šest«, a u čl. 6/3., t. 4. riječ »stranac« u odgovarajućim padežima zamijenjena je riječima »državljanin treće zemlje«.

⁵ Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14.

⁶ Borković, I., Upravno pravo, VIII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 447, istaknuo je da se kod izvođenja dokaza razlikuju formalna (zakonska) dokazna maksima, kod koje je pravnom normom propisano kojim se dokaznim sredstvima valja koristiti za utvrđivanje određenih činjenica, od slobodne dokazne maksime, kod koje voditelj postupka odlučuje koje će činjenice uzeti kao dokazane na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno te svih dokaza zajedno. O razlikovanju formalne (zakonske) i slobodne dokazne maksime, vidi i: Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 51.

sebnim propisom, može obvezivati samo upravno tijelo, a ne i upravni sud koji je slobodan u ocjeni dokaza i utvrđivanju činjenica⁷ (čl. 33. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 – odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2753/2012 i dr. i 29/17). Zaključak je suda da je, zbog pretjeranog formalizma u tumačenju i primjeni propisa i obvezi uvažavanja općih načela hrvatskoga pravnog poretka, u konkretnom slučaju došlo do pogrešno utvrđenoga činjeničnog stanja, odnosno da činjenica da je plaća podnositelju zahtjeva, suprotno zakonu, isplaćena »na ruke« ne oduzima plaći njezin karakter cijene rada koju poslodavac plaća radniku i svrhu uzdržavanja radnika i njegove obitelji i zbog toga da podnositelj zahtjeva, iako je bio u radnom odnosu i primio novčanu naknadu za obavljene rad, nema sredstava za uzdržavanje i time ne ispunjava zakonski uvjet za odobravanje privremenog boravka u Republici Hrvatskoj.

Iz obrazloženja:

»22. Upravno sudovanje osigurava provedbu ustavnog jamstva iz čl. 19/2. Ustava kojim se jamči sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (vidi odluku i rješenje Ustavnog suda broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016., točke od 7. do 7. 4., NN 94/16). Sam Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10 – 29/17, ZUS) u čl. 2/1. postavlja kao svoj cilj 'osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela'. Radi ostvarenja jamstva sudske kontrole pojedinačnih upravnih akata upravni spor hrvatskim je zakonodavstvom i uređen kao spor pune jurisdikcije u kojem sud mora imati mogućnost preispitivanja svih činjeničnih i pravnih pitanja te u kojem stranka ima prava zajamčena čl. 29/1. Ustava. To se odnosi i na upravni spor u povodu odluke o odobrenju privremenog boravka. Pravo na pravično suđenje sadržava pravo na ravnopravnost u postupku

⁷ Iako je Zakonom o mirovinskom osiguranju, NN 157/13 – 102/19, propisana zakonska dokazna maksima u predmetima utvrđivanja smanjenja radne sposobnosti, odnosno preostale radne sposobnosti, djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti i tjelesnog oštećenja osiguranika te potpunog gubitka radne sposobnosti člana obitelji, koje se dokazuje na temelju nalaza i mišljenja vještaka Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, u pravnoj doktrini i sudskoj praksi zauzeto je stajalište da to ne obvezuje upravni sud koji navedene činjenice može utvrđivati i putem stalnog sudskog vještaka – o ovome detaljnije vidi u: Čović, S., Juras, D., O razriješenju dvojbi o priznanju prava po osnovi invalidnosti iz mirovinskog osiguranja, Informator, broj 6371/2015, str. 1–2.

koje zahtijeva da stranka ima mogućnost braniti svoja prava pod uvjetima koji ju ne stavljaju u bitno nepovoljniji položaj od protivne stranke. To uključuje i pravo stranke da se njezini dokazni prijedlozi tretiraju na jednak ili usporediv način s prijedlozima druge stranke u postupku. Potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje pretpostavka je pravilne primjene prava i donošenja zakonite odluke. Prema čl. 33. ZUS-a sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice; uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, te činjenice koje je sam utvrdio; a stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi. Time je, prema viđenju Ustavnog suda, hrvatski zakonodavac odustao od zakonske dokazne maksime u upravnom sporu. Drugim riječima, pravnom normom kojom je propisano kojim se konkretnim dokaznim sredstvima treba koristiti za utvrđivanje konkretnih relevantnih činjenica, u ovom slučaju odredbom čl. 6. Pravilnika (NN 52/12 – 38/13) vezano je upravno tijelo, ali ne i upravni sud koji je slobodan u ocjeni dokaza i utvrđivanju činjenica kako bi mogao potpuno i točno utvrditi činjenično stanje. U konkretnom postupku odluka o zahtjevu podnositelja ovisila je o pitanju ima li on sredstva za uzdržavanje. Na tu okolnost podnositelj je u upravnom sporu predlagao razne dokaze. Međutim, sudovi su smatrali da se ta okolnost može dokazivati isključivo dokaznim sredstvima propisanim čl. 6/1. – 3. Pravilnika.

23. U odnosu na nedopuštenost pretjeranog (ekscesivnog) formalizma u tumačenju i primjeni propisa i obvezi uvažavanja općih načela hrvatskoga pravnog poretka utemeljenog na vladavini prava i zaštiti individualnih ustavnih prava, Ustavni je sud u odluci broj: U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016. (NN 25/16) iznio sljedeća načelna stajališta:

»45. Ustavni sud već godinama uporno ponavlja da su nadležna tijela, uključujući sudove, dužni tumačiti i primjenjivati mjerodavno pravo, uvijek i bez izuzetka, u svjetlu osobitih okolnosti svakoga konkretnog slučaja. Ako je u nekom konkretnom slučaju mjerodavan jedan zakon, ali združeni učinci tog i nekog drugog ili više drugih zakona izravno utječu na zakonska prava ili obveze stranaka, onda su nadležna tijela, uključujući sudove, bez iznimke dužni tumačiti sve te mjerodavne propise u njihovoj ukupnosti, polazeći od združenih učinaka koje oni proizvode za stranku u svjetlu osobitih okolnosti samog slučaja, stalno imajući na umu da njihove odluke ne smiju dovoditi do nerazumna i objektivno neopravdana ishoda za samu stranku, a ponajmanje kršiti njihova ustavna prava ili objektivne vrijednosti hrvatskoga ustavnog poretka.

46. Ustavni sud podsjeća: pravna sigurnost – zajedno s načelom supremaције prava – podrazumijeva da je pravo stvoreno kako bi se primjenjivalo

u praksi na konkretne životne situacije. Iako je apstraktno vrednovanje samog zakonodavstva važno za ostvarenje načela vladavine prava ..., kategoričnost objektivnog prava nikako ne znači da se pravna pravila smiju primjenjivati na konkretne životne situacije toliko nefleksibilno, mehanički i slijepo da postaje nemoguće uvažavati imperative razumnosti i pravičnosti. U svakome takvu slučaju uvijek će biti riječ o pretjeranom formalizmu protivnom Ustavu.«

24. Činjenice i okolnosti utvrđene tijekom prvostupanjskog upravnog postupka upućuju na zaključak da je isplata plaće podnositelju »na ruke« bila jedina posljedica uzrokovana određivanjem mjera opreza zabrane poduzimanja određene poslovne aktivnosti protiv njegova poslodavca te da prekršajni postupak vođen protiv podnositeljeva poslodavca ni na koji način nije utjecao na njegov radnopravni status koji je (kao i sredstva za uzdržavanje vezana uz taj status) bio odlučan razlog za prethodno (od 19. studenoga 2014. do 18. studenoga 2015.) odobrenje privremenog boravka u Republici Hrvatskoj, kao i da se zahtjev za produljenje odobrenja za podnositeljev privremeni boravak u Republici Hrvatskoj u konkretnoj pravnoj stvari u odlučnoj mjeri temelji na njegovu radnopravnom statusu i sredstvima za uzdržavanje koje ostvaruje s osnove tog statusa.

25. Ustavni sud utvrđuje da je ocjena upravnih sudova, prema kojoj podnositelj nije dokazao da u smislu čl. 54., t. 3. Zakona o strancima (NN 130/11 – 74/13) i čl. 6/3., alineje 1. Pravilnika ima sredstva za uzdržavanje jer mu je protivno pozitivnim propisima poslodavac plaću za lipanj, srpanj i kolovoz 2015. isplatio »na ruke«, utemeljena na pravnom stajalištu prema kojemu u smislu pozitivnih propisa plaća nije plaća ako nije isplaćena na žiroračun ili neki drugi račun radnika otvoren u banci. Ustavni sud ocjenjuje da je navedeno pravno stajalište pretjerani (ekscesivni) formalizam u tumačenju i primjeni mjerodavnih propisa. Naime, plaća je po ocjeni Ustavnog suda cijena rada koju poslodavac plaća radniku i kojoj je temeljna svrha uzdržavanje radnika i njegove obitelji. U smislu čl. 7/1. i čl. 92/1. i 2. Zakona o radu (NN 93/14 i 127/17) temeljna je obveza poslodavca radniku nakon obavljenog rada isplatiti plaću u novcu. Stoga Ustavni sud ocjenjuje da poslodavčev propust isplatiti radniku plaću na bankovni račun u smislu čl. 61. Zakona o porezu na dohodak (NN 177/04, 73/08, 80/10, 114/11, 22/12, 144/12, 43/13 – rješenje USRH broj: U-I-4763/2012 i dr., 120/13 – odluka i rješenje USRH broj: 4763/2012 i dr., 125/13, 148/13, 83/14 – odluka USRH broj: U-I-5294/2013 i dr., 143/14, i 136/15 – Uredba) ne oduzima plaći njezin karakter ni u smislu čl. 7/1. i čl. 92/1. i 2. Zakona o radu, ni u smislu čl. 54/1., t. 3. Zakona o strancima i čl. 6/3., alineje 1. Pravilnika, tj. sredstva koje stranac u radnom

odnosu s hrvatskim poslodavcem ostvaruje za svoje uzdržavanje i uzdržavanje članova uže obitelji.

26. Nadalje, iz obrazloženja drugostupanjskoga upravnog rješenja, iz obrazloženja prvostupanjske presude te obrazloženja drugostupanjske presude razvidno je da su upravna tijela i upravni sudovi kao nevjerodostojne ocijenili po podnositelju dostavljene isplatne liste za lipanj, srpanj i kolovoz 2015. jer su provjerom kod Središnjeg registra osiguranika (REGOS) utvrdili da njegov poslodavac nije obračunao i uplatio obvezne doprinose za lipanj, srpanj i kolovoz 2015. Ustavni sud utvrđuje da je u navedenoj ocjeni implicite sadržano pravno stajalište prema kojemu dostavljene isplatne liste plaće nisu u smislu čl. 54/1., t. 3. Zakona o strancima i čl. 6/3., alineje 1. Pravilnika dokaz o sredstvima za uzdržavanje podnositelja jer njegov poslodavac pri isplati plaće nije obračunao i uplatio obvezne doprinose. Imajući u vidu sve okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud ocjenjuje navedeno pravno stajalište pretjeranim formalizmom. Zbog takva pretjerano formalističkog pristupa u dokazivanju i utvrđivanju okolnosti ima li podnositelj sredstva za uzdržavanje ili ne, bez obzira na konkretne okolnosti pojedinog slučaja, upravni sudovi propustili su stvarno ocijeniti činjenično pitanje koje je bilo ključno za odluku o zahtjevu podnositelja. Time su onemogućili podnositelja da u upravnom sporu brani svoja prava i interese na način koji je zajamčen čl. 29/1. Ustava.«

Odluka U-III-4257/2018 od 09. listopada 2019.

*Damir Juras**

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

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

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

STRANKE U POSTUPKU ZBOG TEŽE POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI PROTIV POLICIJSKOG SLUŽBENIKA

Postupak zbog lakše povrede službene dužnosti protiv policijskog službenika pokreće zaključkom čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj po službenoj dužnosti ili na pisani prijedlog nadređenog službenika. Postupak zbog teže povrede službene dužnosti protiv policijskog službenika pokreće čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj¹ danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom disciplinskom postupku (čl. 104. Zakona o policiji – ZP, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19). Dakle, postupak zbog lakše povrede službene dužnosti može se pokrenuti na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti, a postupak zbog teške povrede službene dužnosti samo na zahtjev stranke. U postupku zbog teže povrede službene dužnosti postoje dvije stranke sa suprotstavljenim interesima: nadležni rukovoditelj koji je podnio zahtjev za pokretanje postupka zbog teže povrede službene dužnosti disciplinskom sudu i policijski službenik protiv kojeg je pokrenut postupak. Obje stranke u disciplinskom postupku imaju pravo žalbom pobijati rješenje prvostupanjskog disciplinskog suda, a protiv rješenja drugostupanjskog disciplinskog suda mogu pokrenuti upravni spor² (čl. 108. ZP-a). Ako tijekom postupka nadležni rukovodi-

¹ Nadležni rukovoditelji dužni su čim saznaju za počinjenje povrede službene dužnosti »podnijeti odgovarajući zahtjev jer inače ulaze u zonu disciplinske i kaznene odgovornosti«. Juras, D., *Disciplinska odgovornost policijskih službenika*, Hrvatska javna uprava, broj 4/2006, str. 180.

² »... iz posebne prirode disciplinskog postupka (napose njegova kontradiktornog karaktera) slijedi da su obje stranke legitimirane za pokretanje upravnog spora: 'Prema ocjeni suda Policijska uprava osječko-baranjska kao stranka u disciplinskom postupku po čijem

telj odustane od podnesenog zahtjeva za pokretanje postupka zbog teže povrede službene dužnosti, disciplinski sud dužan je postupak obustaviti zaključkom zbog nepostojanja pravne pretpostavke (zahtjeva stranke) za vođenje postupka³ (čl. 14. Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, NN 141/11, čl. 46/2. Zakona o općem upravnom postupku – ZUP, NN 47/09). Ako bi disciplinski sud donio odluku u postupku zbog teže povrede službene dužnosti a da nadležni rukovoditelj nije podnio zahtjev za pokretanje postupka zbog teže povrede službene dužnosti, to bi takvo rješenje činilo ništavim (čl. 128/1., t. 5. ZUP-a). U ponovljenoj upravnom postupku stranke imaju prava propisana ZUP-om, pa tako i pravo na izmjenu zahtjeva.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske presudom od 16. siječnja 2020. poništio je presudu Upravnog suda u Rijeci od 22. listopada 2018. i rješenja drugostupanjskoga disciplinskog suda i Odjela prvostupanjskoga disciplinskog sudovanja Rijeka Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske donesene u postupku protiv policijskog službenika ... koji je pokrenut zahtjevom načelnice Policijske uprave primorsko-goranske, istaknuvši stajalište da se disciplinski postupak protiv policijskog službenika zbog teže povrede službene dužnosti provodi po službenoj dužnosti, a ne na zahtjev stranke odnosno nadležnog rukovoditelja.⁴

je zahtjevu postupak i vođen i koja je u tom postupku u svim fazama sudjelovala može pokrenuti i upravni spor protiv presude drugostupanjskog disciplinskog suda MUP-a RH kojom je odbijena njezina žalba protiv presude prvostupanjskog disciplinskog suda.¹ Upravni sud, presuda od 23. veljače 2000. « Juras, D., Sudska zaštita prava državnih službenika u disciplinskom postupku, Hrvatska i komparativna javna uprava, broj 2/2013, str. 549. Identičan stav Upravni sud Republike Hrvatske iskazao je i u presudama od 9. rujna 2009. i 24. veljače 2010.

³ Nakon što je zaprimio podnesak načelnika Policijske uprave splitsko-dalmatinske od 1. veljače 2017. kojim odustaje od zahtjeva za pokretanje postupka zbog teže povrede službene dužnosti protiv prijavljenoga policijskog službenika, prvostupanjski disciplinski sud Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske u Splitu, pozivom na čl. 46. ZUP-a i čl. 14. Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, donio je zaključak 2. veljače 2017. godine kojim se postupak protiv prijavljenoga policijskog službenika obustavlja.

⁴ Oспорavajući pravnu utemeljenost navedenog stajališta, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske predložilo je podizanje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne (citirane) presude Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske na Vrhovnom sudu Republike Hrvatske pa će uslijediti pravorijek Vrhovnog suda Republike Hrvatske jer je Državno odvjetništvo prihvatilo navedeni prijedlog i podnijelo zahtjev na temelju čl. 78. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 96/16, 29/17; ZUS), o čemu je izvijestilo Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

Iz obrazloženja:

»Iz spisa predmeta proizlazi da je presudom prvostupanjskog Upravnog suda u Rijeci ... predmet vraćen tuženiku na ponovni postupak zbog materijalnopravnog prigovora vezanog za nastupanje zastare. Nakon toga je u izvršenju presude suda ... drugostupanjski disciplinski sud Ministarstva unutarnjih poslova rješenjem od 22. prosinca 2016. poništio rješenje prvostupanjskog disciplinskog suda od 5. siječnja 2016. te je predmet vratio prvostupanjskom disciplinskom sudu na ponovni postupak. Načelnica Policijske uprave Primorsko-goranske županije dopisom od 20. siječnja 2017. izmijenila je činjenični opis djela s obzirom na presudu prvostupanjskog suda, tereteći tužitelja da je od studenoga 2014. do veljače 2015., s ciljem da sebi pribavi znatnu imovinsku korist, fizički i verbalno prijetio ... da će izravno napasti na njihov život i tijelo, kao i vatrenim oružjem – pištoljem koji je držao ispod odjeće i nosio namjerno i pokazivao ... u ugostiteljskim objektima u ..., a ... u njezinu uredu, radi zastrašivanja te je tako radio pritisak da mu oni na štetu vlasnika imovine kao i imovine firme ... u vlasništvu ... predaju u vlasništvo nekretnine na adresi ... a što su oni i učinili te je time počinio težu povredu službene dužnosti iz članka 96/1., točke 7. ZP-a.

U prijašnjem zahtjevu za pokretanje postupka od 15. svibnja 2015., s izmjenom od 20. listopada 2015., bio je obuhvaćen period od četiri godine, i to od neutvrđenog datuma 2011. do 14. svibnja 2015., dok se sada period u novom zahtjevu ograničava na mjesec studeni 2014. do veljače 2015. Isto tako, vidljivo je da se prije tužitelju stavljalo na teret da je ... prijetio metalnom šipkom, a istog povezao s riječkim kriminalnim miljeom, da je za pozajmljeni novac tražio proizvoljne i nerealno visoke kamate, da je nazočio verbalnim prijetnjama i napadima na ..., da je istog nagovorio da u njegovu korist diže novčane pozajmice i drugo. Dakle, riječ je o potpuno novom zahtjevu za pokretanje disciplinskog postupka. Međutim, prvostupanjski i drugostupanjski disciplinski sud te Upravni sud u Rijeci pogrešno smatraju da je u konkretnom slučaju riječ o postupku koji se vodi na zahtjev stranke te se pozivaju na članak 45/1. ZUP-a prema kojem do donošenja prvostupanjske odluke u pravnoj stvari stranka može izmijeniti svoj zahtjev ili podnijeti drugi, ako se ti zahtjevi u bitnim pretpostavkama temelje na istom činjeničnom stanju, imajući u vidu da je u novom zahtjevu riječ o bitnom istom činjeničnom stanju koje je bilo obuhvaćeno i u prijašnjem zahtjevu, samo za kraće razdoblje. U konkretnom slučaju od studenoga 2014. do veljače 2015. Prema mišljenju prvostupanjskog i drugostupanjskog disciplinskog te Upravnog suda u Rijeci nije bilo potrebno

da se predlažu novi dokazi jer se činjenično stanje iz izmijenjenog zahtjeva moglo utvrditi na temelju dokaza priloženih i provedenih na temelju prvotnog zahtjeva.

U konkretnom slučaju nije riječ o postupku koji se vodi na zahtjev stranke, već o postupku koji se vodi po službenoj dužnosti te se zahtjev načelnice Policijske uprave Primorsko-goranske županije za pokretanje disciplinskog postupka ne može smatrati zahtjevom stranke u smislu članka 41. ZUP-a na koje se odnosi odredba članka 45. o izmjeni zahtjeva. Ovlašteni podnositelj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka nije stranka u postupku u smislu Zakona o općem upravnom postupku, kako to pogrešno smatra Upravni sud. Navedeni postupak vode po službenoj dužnosti prvostupanjski i drugostupanjski sud, koji su na temelju članka 98. Zakona o policiji i ustrojeni radi provođenja postupka zbog teže povrede službene dužnosti.«

Presuda Usž-5064/18-3 od 16. siječnja 2020.

*Damir Juras**

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

Upravni sud u Zagrebu

UDK 347.998.85(497.5 Zagreb)(094.9)

KRAJNJA NEPAŽNJA U DISCIPLINSKOM POSTUPKU PROTIV POLICIJSKOG SLUŽBENIKA

Policijski službenik odgovara za povrede službene dužnosti ako je povredu učinio namjerno ili iz krajnje nepažnje (čl. 93/2. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19).¹

Krajnja nepažnja nije institut kaznenog odnosno prekršajnog ili upravnog prava, već je institut obveznog prava. S krajnjom nepažnjom postupa osoba koja u svom djelovanju ne upotrebljava ni onaj stupanj pažnje koji bi upotrijebio prosječan čovjek, dok s običnom nepažnjom postupa onaj koji u svom radu ne upotrijebi pažnju dobra gospodarstvenika, odnosno osobito pažljiva i savjesna čovjeka.² Čl. 10/2. Zakona o obveznim odnosi-

¹ Utvrđivanje namjere ili krajnje nepažnje bitno je i za naknadu štete koju državni i policijski službenici počine u službi ili u vezi sa službom jer navedeni službenici nisu dužni naknaditi štetu koju nanese državnom tijelu s običnom nepažnjom (čl. 116/1. Zakona o državnim službenicima, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19 i čl. 117/1. Zakona o policiji).

² »Namjerno postupa onaj koji postupa znajući i hotimice, dok s nepažnjom postupa onaj koji ne upotrijebi potreban stupanj pažnje, onu pažnju koju bi upotrijebio prosječan čovjek (krajnja nepažnja, *culpa lata*) ili onu koju bi upotrijebio dobar gospodarstvenik, odnosno dobar domaćin (obična nepažnja, *culpa levis*).« Bukovac Puvača, M., »Sive zone« izvanugovorne odgovornosti – područja moguće primjene pravila o odgovornosti na temelju krivnje i objektivne odgovornosti za štetu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1/2009, str. 225.

»Štetnik postupa nepažljivo (*culpa*) kad ne želi nastupanje štete drugome, niti na to pristaje, ali se ipak ne ponaša onako kako to pravni poredak od njega očekuje. Kad štetnik olako smatra da do štete neće doći ili da će je moći spriječiti (svjesna nepažnja) ili pak uopće ne zna da svojim postupanjem može uzrokovati štetu, a trebao bi toga biti svjestan (nesvjesna nepažnja), kao u konkretnom slučaju (pod pretpostavkom da su prigovori tuženika o uzrocima prometne nezgode neosnovani), onda pravni poredak zahtijeva od štetnika

ma (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18) propisano je da je sudionik u obveznom odnosu dužan u ispunjavanju obveze iz svoje profesionalne djelatnosti postupati s povećanom pažnjom, prema pravilima struke i običajima (pažnja dobrog stručnjaka). Slijedom navedene odredbe policijski službenik, kad obavlja policijski posao kao profesionalnu djelatnost, dužan je posao obavljati s povećanom pažnjom te se ne može pozivati da bi načinjeni propust učinila svaka prosječna osoba. Stoga u svakom konkretnom slučaju povrede službene dužnosti treba utvrditi bi li tu povredu, s obzirom na to da je počinjena u okviru profesionalne djelatnosti, počinila osobito pažljiva i savjesna osoba.

Presudom od 21. studenog 2018. Upravni sud u Zagrebu odbio je tužbu policijskog službenika za kojeg je u disciplinskom postupku utvrđeno da je iz krajnje nepažnje počinio povredu službene dužnosti, i to na način da je parafirao zahtjev za izdavanje robe, kojim je zatraženo i izdavanje 50 rola fotopapira, koji se ne koristi u radu ustrojstvene jedinice koja ga je naručila.

Iz obrazloženja:

»Suprotno navedenom Sud ne smatra istinitim iskaz tužitelja u kojem navodi kako je zahtjev čitao pet minuta, bez ometanja, dakle temeljito i s dužnom pažnjom. Takav zaključak temelji se prvotno na iskazu saslušanoг svjedoka, a koji doista nema interes navesti lažnu okolnost, kao i iz činjenice da je iznimno teško pet minuta čitati zahtjev koji se sastoji isključivo od 30 kratko opisanih stavki nabave uredske opreme a da se ne uoči sporna nepravilnost. Konačno, sud ne prihvaća ni iskaz tužitelja kako se moglo

ponašanje koje se očekuje i od drugih ljudi u takvoj situaciji. Krajnja nepažnja (*culpa lata*) postoji kad štetnik nije postupao onakvom pažnjom kakvu bi upotrijebio svaki prosječan čovjek, dakle radi se o nerazumnom ponašanju koje se često izjednačava s namjerom (*culpa lata dolo proxima*). Za razliku od krajnje nepažnje, obična nepažnja (*culpa levis*) postoji kad štetnik ne postupuje kao naročito pažljiv čovjek (dobar domaćin, dobar stručnjak ili dobar gospodarstvenik), dakle uspoređuje ga se s apstraktnom osobom sličnih svojstava (*culpa levis in abstracto*), premda se u nekim slučajevima ponašanje štetnika može ocijeniti i kao *culpa levis in concreto*, kad nije upotrijebio ni onu pažnju koju primjenjuje u vlastitim stvarima (*diligentia quam in suis rebus*).« (Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda od 30. listopada 2002.). »Nepažljivo postupuje onaj tko ne želi nastupanje štetne posljedice niti na nju pristaje, ali se ipak ne ponaša onako kako to pravni poredak od njega očekuje. On je lakomislen te smatra da do štete neće doći ili da će je moći spriječiti (svjesna nepažnja) ili pak uopće ne zna da svojim postupanjem može uzrokovati štetu, a trebao bi biti toga svjestan (nesvjesna nepažnja). Razlikuju se dva stupnja nepažnje i to: krajnja nepažnja (*culpa lata*) kad netko ne postupuje ni s onakvom pažnjom koju bi upotrijebio svaki prosječan čovjek te obična nepažnja (*culpa levis*) kad netko nije postupao kao naročito pažljiv čovjek.« (Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda od 19. ožujka 1998.).

smatrati da je riječ o rolama plastičnih vreća jer je predmetnim zahtjevom jasno naznačeno papir, ili papirima za higijenske potrebe službenih pasa, s obzirom na to da takva oprema nije uredska, a i ne nabavlja se u dvije dimenzije rola niti je uopće naznačenih dimenzija. Stoga sud zaključuje kako je tužitelj parafirao zahtjev, nakon što ga je isključivo letimično pregledao, iz čega je evidentno da nije upotrijebio pažnju dobra gospodarstvenika, odnosno osobito pažljive i savjesne osobe.

Stoga sud zaključuje kako je postupanje tužitelja koji letimično pregleda zahtjev te parafom potvrdi njegovu pravilnost u situaciji u kojoj mu je kao službeni zadatak dana provjera pravilnosti narudžbe uredske opreme (dakle kao obveza iz profesionalne djelatnosti) postupanje koje se može definirati krajnjom nepažnjom. Zato sud osnovanim uzima utvrđenje disciplinskih sudova, a u skladu s kojim je utvrđeno da je postupanjem tužitelja počinjeno djelo iz citiranog čl. 96., t. 1., u svezi s čl. 93. Zakona, stoga osporeno rješenje ocjenjuje na zakonu osnovanim.«

Citirana presuda Upravnog suda u Zagrebu potvrđena je presudom Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske od 30. svibnja 2019.

Iz obrazloženja:

»Po ocjeni ovoga suda postupanje tužitelja koji letimično pregleda zahtjev te parafom potvrdi njegovu pravilnost, u situaciji u kojoj mu je kao službeni zadatak dana provjera pravilnosti narudžbe uredske opreme, postupanje je koje se može definirati krajnjom nepažnjom.«

Presuda UsI-357/17-13 od 21. studenog 2018.

UVJETI ZA UDALJENJE IZ SLUŽBE POLICIJSKOG SLUŽBENIKA

Udaljenje iz službe ili suspenzija institut je kojim se policijski službenik u zakonom propisanim slučajevima može ili mora udaljiti iz službe do okončanja disciplinskog ili kaznenog postupka.³ Ministar ili nadležni rukovoditelj rješenjem će udaljiti iz službe policijskog službenika protiv

³ Juras, D., Udaljenje iz službe policijskih službenika, Policija i sigurnost, broj 3/2013, str. 397.

kojeg je pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teže povrede službene dužnosti zbog djela s obilježjem korupcije¹ ili protiv kojeg je nakon

¹ Koruptivnim radnjama policijskog službenika smatra se svaki oblik zlouporabe vlasti radi osobne ili skupne koristi, bez obzira na to je li riječ o materijalnom ili nematerijalnom interesu: »Pravilno navodi tuženik, iako Zakon o policiji ne sadržava zakonsko određenje korupcije, da je zlouporaba položaja i ovlasti koju počinu državni službenik koruptivno djelo. Naime, službeni položaj policijskog službenika iskorišten je kada taj službenik ovlasti koje ima kao policijski službenik koristi djelujući protivno interesima policijske službe i javnom interesu radi ostvarivanja nekog svog ili tuđeg interesa. Pritom valja upozoriti na to da je Hrvatski sabor, na temelju čl. 80. Ustava Republike Hrvatske, na sjednici 19. lipnja 2008. donio Strategiju suzbijanja korupcije u čijem se uvodu (čl. 1.) navodi kako je korupcija štetna društvena pojava koja narušava temeljne društvene vrijednosti. Ona je povijesni, psihološki, sociološki, gospodarski, politički i pravni fenomen. U najširem smislu, to je svaka zlouporaba javnih ovlasti radi ostvarenja privatnih probitaka. U užem smislu, korupcija se može definirati kao čin nedopuštene razmjene između javnog dužnosnika i druge osobe u cilju ostvarivanja vlastitih probitaka. To je svaki čin kojim se, suprotno javnom interesu, nedvojbeno krše moral i pravne norme te povređuju temelji vladavine prava. Stoga se nije mogao uvažiti tužbeni prigovor da se u konkretnom slučaju ne radi o povredi s elementima korupcije, već pravilno prvostupanjsko tijelo i tuženik obrazlažu da se u najširem smislu pod korupcijom smatra svaki oblik zlouporabe vlasti radi osobne ili skupne koristi, bez obzira na to radilo se o materijalnom ili nematerijalnom interesu, a radi čega službena osoba zanemaruje opći interes koji je dužna štiti s obzirom na poslove koji su joj povjereni.« Upravni sud u Zagrebu, UsI-1883/17-9 od 15. 11. 2019.; »... iz činjeničnog opisa djela koja se tužitelju kao policijskom službeniku stavljaju na teret kao i iz njihove pravne kvalifikacije proizlazi da je tužitelj zloupotrijebio položaj u službi, odnosno prekorao ovlasti u službi, te je službeni položaj policijskog službenika iskorišten kada policijski službenik ovlasti koje ima u svojoj službi koristi djelujući protivno interesima policijske službe i javnom interesu te ostvari neki svoj ili tuđi interes. U tom smislu prvostupanjski sud pravilno upućuje na odredbe Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12 i 148/13), koji pod pojmom korupcije podrazumijeva (između ostalog) zloupotrijebu položaja i ovlasti koju počinu državni službenik.« Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usz-2737/17-3 od 13. 2. 2019. godine; »... korupciju u širem smislu karakterizira svako iskorištavanje službenih ovlasti koje je poduzeto u druge ciljeve, a ne dopuštene koji odgovaraju i služe ciljevima službe. Takvo stajalište, koje prihvaća i ovaj sud, izraženo je u presudi Visokoga upravnog suda u Zagrebu, Usz-1942/19-2 od 25. srpnja 2019.« Upravni sud u Splitu, 16 UsIrs-137/19-7 od 17. 1. 2020.; »... ovaj sud smatra da iz cjelokupnog spisa predmeta, imajući u vidu povrede koje se tužitelju stavljaju na teret, a u kontekstu zakonom propisane dužnosti policijskog službenika da čuva podatke koje sazna u obavljanju ili u povodu obavljanja posla te da ih je neovlašteno prenosio zainteresiranim osobama proizlazi da je riječ o koruptivnom djelu. Naime, korupcija podrazumijeva, između ostaloga, i povrede koje zlorabljenjem svog položaja počinu policijski službenik, neovisno o tome je li obećana ili primljena neka usluga, dar ili novac, a u najširem smislu korupcijom se smatra svaki oblik zlouporabe radi osobne ili skupne koristi, bez obzira na to radilo se o materijalnom ili nematerijalnom interesu, a radi čega službena osoba zanemaruje opći i javni interes koji je dužna štiti s obzirom na poslove koji su joj povjereni.« Upravni sud u Zagrebu, UsI-1831/17-9 od 7. 6. 2019.; »Pravilno navodi tuženik da policijski službenik odajući neovlaštenim osobama službene podatke, za koje je saznao u obavljanju posla ili u povodu obavljanja posla, i čineći ih dostupnim neovlaštenim osobama, odnosno postupajući protivno odredbi čl. 35. Zakona o policiji, zloupotrijebuje svoj položaj u službi ili izvan službe. U odnosu na prigovor tužit-

provedenoga kriminalističkog istraživanja podnesena kaznena prijava nadležnomu državnom odvjetništvu zbog osnovane sumnje u počinjenje kaznenog djela nasilja u obitelji. Policijski službenik može se udaljiti iz službe i ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teže povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi dok traje postupak mogao štetiti interesima službe. Ministar ili nadležni rukovoditelj može udaljiti iz službe policijskog službenika i prije nego što je protiv njega pokrenut disciplinski postupak ako bi ostanak u službi takva službenika zbog prirode povrede službene dužnosti mogao štetiti interesima službe, a u tom se slučaju u roku od 8 dana od dana udaljenja mora pokrenuti disciplinski postupak² (čl. 112/1. – 3. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19).

Kada odlučuje o zakonitosti rješenja o udaljenju iz službe policijskog službenika prije pokretanja disciplinskog postupka, disciplinski sud ne odlučuje o disciplinskoj odgovornosti policijskog službenika i ne treba se upuštati u ocjenu dokaza,³ već mora utvrditi jesu li ispunjeni zakonski uvjeti za udaljenje iz službe, odnosno je li riječ o takvoj povredi da bi daljnji ostanak policijskog službenika u službi mogao štetiti interesima službe⁴ i je li nadležni rukovoditelj u roku od 8 dana od dana udaljenja iz službe pokrenuo disciplinski postupak protiv policijskog službenika.

eljice da su prvostupanjsko tijelo i tuženik pogrešno utvrdili da je tužiteljica počinila djelo s obilježjem korupcije (što posljedično dovodi do različitih rokova zastare) jer nije ostvarila nikakvu imovinsku korist, pravilno navodi tuženik da, iako Zakon o policiji ne sadržava zakonsko određenje korupcije, u skladu sa odredbama Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, pod pojmom korupcije podrazumijeva se, između ostalog, i zlorabica položaja i ovlasti koju počinu državni službenik.« Upravni sud u Zagrebu, UsI-2707/16-7 od 23. 5. 2019.; »... sud utvrđuje da je ispravan stav tuženika da je tužitelj zlorabio položaj u službi i prekoračio ovlasti u službi te da njegovi postupci imaju elemente koruptivnog djelovanja. Svojim ponašanjem tužitelj je počinio teže povrede službene dužnosti s obilježjem korupcije, neovisno o tome je li za dane podatke stekao kakvu protupravnu imovinsku ili neimovinsku korist.« Upravni sud u Zagrebu, 32 UsI-3633/16-9 od 1. 3. 2019.

² Postupak zbog teže povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnomu disciplinskom sudu (čl. 104/2. Zakona o policiji).

³ »... kod donošenja rješenja o udaljenju iz službe ne raspravlja o odgovornosti službenika, već je to predmet disciplinskog postupka, a u kojem se utvrđuju elementi povrede radne discipline, pri čemu nije nužno da su se istodobno ostvarili i neki elementi kaznenog djela.« Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9708/2011-4 od 7. prosinca 2011.

⁴ »Iz sadržaja spisa predmeta vidljivo je da je tužitelj udaljen od dužnosti na temelju odredbe čl. 119. ZP-a ... U konkretnom slučaju tužitelj je privremeno udaljen od dužnosti zbog toga što je osnovano sumnjivo da je od 2. 5. 2002. do 25. 7. 2003. ... s ciljem da sebi pribavi protupravnu imovinsku korist Odjelu financijskih poslova MUP-a predavao mjesečne potvrde o cijeni mjesečne vozne karte prijevoznika Croatia bus d. d. koji ne prometuje na pred-

Presudom Upravnog suda u Zagrebu od 29. travnja 2020., po tužbi

metnoj relaciji, dok je prijevoznik Čazmatrans d. d. koji doista prometuje, svojim cijenama znatno povoljniji, čime je počinio tešku povredu službene dužnosti ... Na temelju navedenog tuženo tijelo pravilno je ocijenilo da je sama povreda takva karaktera da bi tužiteljjev ostanak u službi znatno naštetio interesima službe te je donijelo rješenje o privremenom udaljenju tužitelja. Takvo shvaćanje naravi povrede i njezinih posljedica zauzeto je na sjednici svih sudaca Upravnog suda RH 18. 10. 2005.« Upravni sud Republike Hrvatske, Us-2814/2004-4 od 23. 11. 2005.; »Prvostupanjsko je tijelo s obzirom na opis djela koje se tužiteljici stavlja na teret i činjenicu da su povrede nastale u vezi s neposrednim obavljanjem poslova radnog mjesta tužiteljice zaključilo da se mjera privremenog udaljenja smatra opravdanom i utemeljenom, a što je ocijenio pravilnim i tuženik. Navedeno je prihvatio i prvostupanjski sud jer je postojanje sumnje o nezakonitom postupanju tužiteljice na radnom mjestu koje je obavljala već samo po sebi dostatno za zaključak da bi ostanak u službi tužiteljice mogao štetiti interesima službe jer dovodi u pitanje pravilno i uredno funkcioniranje službe.« Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-2684/18-2 od 24. 8. 2018.; »Sud prihvaća stajalište tuženika i prvostupanjskog tijela da se u konkretnom slučaju radi o težoj povredi službene dužnosti čije su posljedice takva karaktera da bi ostanak tužitelja u službi štetio interesima službe, što se ovdje prije svega očituje u nužnosti očuvanja pozitivnih odnosa na poslu i stvaranja okružja u kojem neće biti ponašanja koje označava povredu dostojanstva službenika, posebice spolnog uznemiravanja koje prouzročuje strah ili neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okružje.« Upravni sud u Osijeku, 1 UsI-594/18-7 od 10. 7. 2018.; »Prema ocjeni suda, u provedenom upravnom postupku na temelju izvedenih dokaza utvrđeno je postojanje osnovane sumnje da je tužitelj počinio predmetne teške povrede službene dužnosti iz čl. 96/1., t. 3. i 4. Zakona o policiji koje su takve prirode da bi ostanak u službi dok traje postupak mogao štetno utjecati na interese službe te je zato prvostupanjsko tijelo imalo osnove izreći privremenu mjeru udaljenja iz službe. Naime, uzimajući u obzir činjenični opis predmetnih težih povreda službene dužnosti i radno mjesto tužitelja kao voditelja Službe ..., i prema mišljenju ovog suda u konkretnom je slučaju riječ o povredama takve prirode da bi ostanak u službi dok traje postupak mogao štetno utjecati na interese službe te je pravilan i zaključak tuženika da se kod privremenog udaljenja od službe ne traži dokazivanje činjenice da bi nečiji daljnji rad štetio interesima službe, već da se ta mogućnost učini vjerojatnom.« Upravni sud u Zagrebu, UsI-583/18-7 od 21. 2. 2020.; »Naime, uzimajući u obzir činjenični opis predmetnih težih povreda službene dužnosti (tijekom provođenja službene radnje osiguranja mjesta događaja, na kojem je počinjeno teško kazneno djelo, otudio kuvertu s neutvrđenim novčanim iznosom) i radno mjesto tužitelja kao policijskog službenika, koji redovito obavlja poslove osiguranja mjesta događaja u povodu počinjenoga kaznenog djela te druge poslove određene policijskom službeniku na radnom mjestu vode ophodnje, i prema mišljenju ovog suda u konkretnom je slučaju riječ o povredama takve prirode da bi ostanak u službi dok traje postupak mogao štetno utjecati na interese službe te je pravilan i zaključak tuženika da se kod privremenog udaljenja od službe ne traži dokazivanje činjenice da bi nečiji rad štetio interesima službe, već da se ta mogućnost učini vjerojatnom.« Upravni sud u Zagrebu, UsI-1832/19-7 od 20. 3. 2020.; »Osim činjenice da je u vrijeme udaljenja iz službe protiv tužiteljice bio pokrenut postupak zbog teške povrede službene dužnosti, sud ocjenjuje da je, imajući u vidu radnje koje su tužiteljici stavljene na teret, u predmetnom slučaju ispunjena i druga pretpostavka propisana za fakultativnu suspenziju državnog službenika jer je priroda povrede takva da bi ostanak tužiteljice u službi dok traje postupak nedvojbeno mogao štetiti interesima službe. Ti se interesi ovdje, prije svega, sastoje u zaštiti ugleda službe i povjerenja javnosti u nju, u kontekstu radnji koje su tužiteljici stavljene na teret.«, Upravni sud u Rijeci, 2 UsI-421/2020-8 od 12. 05. 2020.

načelnika PU krapinsko-zagorske,⁵ poništeno je rješenje tuženika: Odjela prvostupanjskog disciplinskog sudovanja MUP-a RH u Zagrebu, a kojim je prihvaćena žalba policijskog službenika (zainteresirane osobe u upravnom sporu) i poništeno rješenje tužitelja: načelnika PU krapinsko-zagorske, kojim je policijski službenik (zainteresirana osoba) udaljen iz službe prije pokretanja disciplinskog postupka zbog teže povrede službene dužnosti.

Iz obrazloženja:

»Prema ocjeni ovog suda odluka tuženika nije pravilna ni zakonita jer je donesena nakon nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja. Tuženik se, umjesto da preispita osnovanost odluke tužitelja o udaljenju zainteresirane osobe iz službe, odnosno ispunjavanje zakonom propisanih uvjeta za njezino donošenje, upušta u ocjenjivanje pojedinih dokaza koji bi je mogli teretiti u disciplinskom postupku, i o čijoj će se dokaznoj snazi raspravljati u disciplinskom postupku. Pritom zauzima i neosnovane i nepotrebne stavove za ovaj postupak vezane za povredu prava na rad te obrazlaganje o obilježavanju policijskog službenika udaljenog iz službe u obitelji i u radnoj sredini.

Tužitelj je bio ovlašten donijeti rješenje o udaljenju zainteresirane osobe iz službe na temelju čl. 112/3. Zakona o policiji zbog koruptivnih djela koja su u samom zakonu zbog svoje težine označena izdvojeno u čl. 112/1. navedenog zakona i prije pokretanja disciplinskog postupka. Međutim, tuženik je u postupku po žalbi zainteresirane osobe ušao u ocjenu pojedinih dokaza koji terete zainteresiranu osobu umjesto da provjeri je li tužitelj pravilno procijenio postojanje zakonskih uvjeta za donošenje rješenja o suspenziji prije pokretanja disciplinskog postupka, tj. je li u roku od 8 dana od suspenzije pokrenuo protiv zainteresirane osobe disciplinski postupak i time ostvario sve elemente, odnosno uvjete za donošenje rješenja o suspenziji. Pritom nenavodeње u obrazloženju, a što tuženik u svojoj odluci navodi kao propust tužitelja, kako bi i kakvim interesima službe nanio štetne posljedice ostanak u službi policijskog službenika osumnjičenog za počinjenje koruptivnog djela, sud može smatrati nedo-

⁵ »Tužbu može, prema praksi Upravnog suda, podnijeti i čelnik tijela koji je u prvom stupnju odlučio o suspenziji, a rješenje koje je u povodu žalbe suspendiranoga državnog službenika ukinuo službenički sud.« Upravni sud Republike Hrvatske, Us-1326/2005-4 od 31. 3. 2005.

statkom rješenja tužitelja, ali takvim koji ne utječe na njegovu pravilnost i zakonitost. Znajući koja je uloga policije u društvu te potrebu da se zaštiti ugled državne službe i opravda povjerenje javnosti u policijske službenike, ali i koja je uloga disciplinskih sudova koji odlučuju o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika i kojem sudu tek ti razlozi trebaju biti jasni do stupnja da mu je notorno jasno da policijski službenik kojeg se tereti za počinjenje koruptivnog djela svojim radom zbog toga šteti ugledu službe koju obavlja, sud ne može prihvatiti taj nedostatak kao razlog poništavanja rješenja tužitelja.

Tuženik treba u postupku nakon te presude provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti za donošenje rješenja tužitelja o udaljenju zainteresirane osobe iz službe propisani kao kumulativni u čl. 112/3. Zakona. Pritom se on ne upušta u ocjenu dokaza jer ne provodi disciplinski postupak, već odlučuje o zakonitosti rješenja o udaljenju tužitelja iz službe, tj. je li zainteresirana osoba počinila povredu koja je takva da bi njezin ostanak u službi dok traje postupak mogao štetiti interesima službe te je li za to stegovno djelo u roku od osam dana od dana donošenja rješenja o suspenziji protiv nje pokrenut disciplinski postupak. Navedeno tuženik nije provjerio pri odlučivanju o žalbi zainteresirane osobe niti se na navedeni navod očitovao u svom odgovoru na tužbu, tako da će te činjenice, bitne za donošenje rješenja o čijoj zakonitosti odlučuje u svojoj odluci, provjeriti tijekom postupka po ovoj presudi.«

Presuda UsI-159/17-6 od 29. travnja 2020.

*Damir Juras**

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

Upravni sud u Splitu

UDK 347.998.85(497.5 Split)(094.9)

IZUZEĆE SUCA U UPRAVNOM SPORU

Člankom 15/1. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 94/16, 29/17; ZUS) propisano je da sudac ne može odlučivati ni sudjelovati u sporu: 1. ako je sam stranka, zakonski zastupnik ili opunomoćenik stranke ili ako je sa strankom u odnosu suovlaštenika ili suobveznika, 2. ako mu je stranka ili zakonski zastupnik ili opunomoćenik stranke srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kojeg stupnja, a u pobočnoj do četvrtog stupnja, ili mu je bračni drug, izvanbračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stupnja, bez obzira na to je li brak prestao ili nije, 3. ako je skrbnik, posvojitelj ili posvojenik stranke, njezina zakonskog zastupnika ili opunomoćenika, 4. ako je u istom predmetu sudjelovao u donošenju odluke u upravnom postupku ili prvostupanjskom upravnom sporu, 5. ako postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristranost. Točke 1. – 4. taksativno su određeni razlozi zbog kojih sudac mora biti izuzet (tzv. obvezno izuzeće) kako bi se osigurala objektivnost sudskog odlučivanja. Uredujući sudac ili stranka u upravnom sporu mogu zatražiti izuzeće od postupanja određenog suca u određenom predmetu i ako, izvan okolnosti navedenih u t. 1. – 4., postoje okolnosti koje dovode u sumnju nepristranost tog suca (tzv. relativni razlozi za izuzeće), a te okolnosti moraju onda biti navedene i obrazložene u zahtjevu za izuzeće.

U upravnom sporu koji je tužbom na Upravnom sudu u Splitu pokrenula Lj. Z. protiv Ministarstva zaštite okoliša i energetike tuženik je, pozivom na čl. 15/1., t. 4. ZUS-a, zatražio izuzeće sutkinje ... istaknuvši da je ona već sudjelovala u donošenju odluke u prvostupanjskom upravnom sporu koji je završen presudom od 18. srpnja 2019. U obrazloženju navedenog zahtjeva tuženik je naveo da odlučivanje iste sutkinje u ponovnom postupku dovodi u pitanje njegovo pravo na neovisno i nepristrano suđenje te da samim time ishod ponovnog postupka ne bi bio zakonit, objektivni ni pravedan.

S obzirom na to da prijašnje odlučivanje suca u istoj upravnoj stvari i njegova pritom iznesena pravna stajališta ne čine valjanu osnovu za izuzeće suca, predsjednik Upravnog suda u Splitu rješenjem od 28. veljače 2020. odbio je navedeni zahtjev. Naime, pravna stajališta suca sama po sebi ne upućuju na njegovu pristranost ili neobjektivnost, čak ni na naznaku pristranosti ili moguću sumnju u pristranost. Nadalje, o zahtjevu za izuzeće suca odlučuje predsjednik suda (kao tijelo sudske uprave), koji nije ovlašten (pre)ispitivati pravilnost suđenja, što je isključivo u domeni viših sudova u postupku po pravnim lijekovima. Usto, ako bi se osnovanim razlogom za izuzeće suca smatrali njegovi dotad izraženi pravni stavovi koji ne idu u prilog traženju jedne stranke u postupku, protustranka bi podjednako osnovano mogla prigovoriti izuzeću suca i dodjeli predmeta drugom sucu za kojeg zna ili može pretpostaviti da je izgledno da neće odlučiti u njezinu korist, uz moguću posljedicu blokade odlučivanja suda u odnosnom predmetu.¹

Iz obrazloženja:

»Stranka je dužna podnijeti zahtjev za izuzeće suca čim sazna da postoji razlog za izuzeće, a najkasnije do zaključenja rasprave, a ako nije bilo rasprave, do donošenja odluke (čl. 15/6. ZUS-a).

Iz sadržaja spisa predmeta proizlazi da je taj predmet formiran po tužbi Lj. Z., koju je ona podnijela radi ocjene zakonitosti rješenja tuženika Ministarstva zaštite okoliša i energetike od 26. srpnja 2019., a kojim je N. S. imenovana ravnateljicom javne ustanove 'Nacionalni park Krka' na četiri godine. Nije sporno da je to osporeno rješenje doneseno u ponovnom upravnom postupku, a u izvršenju prijašnje pravomoćne presude ovoga suda od 18. srpnja 2019. godine.²

Također iz spisa predmeta proizlazi da je tužba tužiteljice Lj. Z. dostavljena tuženiku na odgovor 16. rujna 2019. i da je tuženik 17. listopada 2019. odgovorio na tužbu. Valja primijetiti da tuženik, u vrijeme zaprimanja tužbe (16. rujna 2019.), ali i u trenutku izrade odnosno podnošenja od-

¹ Rajko, A., Upravni sudovi: dodjela predmeta sucima kod ponovnog spora u istoj upravnoj stvari, dostupno na: <https://www.edusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=40741>.

² Prikaz i komentar presude Upravnog suda u Splitu poslovni broj UsIrs-32/19-14 od 18. srpnja 2019. godine, vidi u: Juras, D., Rješavanje na temelju slobodne (diskrecijske) ocjene, Hrvatska i komparativna javna uprava – poseban prilog 4/2019, str. 53–58.

govora na tužbu (11. odnosno 17. listopada 2019.) nije (za)tražio izuzeće sutkinje ...

Ocjenom sadržaja zahtjeva za izuzeće, navoda sutkinje ... te spisa predmeta, u konkretnoj situaciji ne postoje činjenice i okolnosti za obligatorno izuzeće imenovane sutkinje od sudjelovanja i odlučivanja u konkretnom upravnom sporu, a ni one tzv. fakultativne koje bi izazivale sumnju u njezinu (ne)pristranost.

Naime, iščitavajući citirane odredbe čl. 15. ZUS-a te njihovim gramatičkim i teleološkim tumačenjem pojedinačno i u njihovoj ukupnosti te dovodeći ih u vezu sa zakonskom i podzakonskom regulacijom kojima je uređena dodjela predmeta u rad sucima u upravnim sudovima, predsjednik suda smatra da ne postoji zapreka da predmet u tzv. ponovnom upravnom sporu u istoj upravnoj stvari bude dodijeljen istom sucu, a niti je prijašnje odlučivanje u istoj upravnoj stvari razlog za izuzeće suca. S tim u vezi (prije) iznesena pravna stajališta i ocjene, pa makar bila riječ o istoj upravnoj stvari, nisu valjana pravna osnova za izuzeće suca niti ona sama po sebi upućuju na njegovu nepristranost i neobjektivnost, pa čak ni na sumnju na takve pojave.

Predsjednik suda mišljenja je da je očito namjera zakonodavca, propisivanjem tzv. obligatornog razloga za izuzeće iz čl. 15/1., t. 4. ZUS-a, bila spriječiti situacije da isti sudac (koji je, primjerice, u međuvremenu napredovao na viši sud) sudjeluje i odlučuje o ocjeni (ne)zakonitosti odluke koju je on sam donio u prvostupanjskome upravnom sporu. Tada bi, prema zakonskom određenju, taj sudac morao biti izuzet.

U izloženom predsjednik suda smatra da se razlozi koje je iznio tuženik ne mogu podvesti pod neki od razloga za izuzeće suca iz čl. 15/1. ZUS-a. Osim toga, uzimajući u obzir činjenicu da je zahtjev podnesen neposredno prije ročišta za raspravu i nakon gotovo pet mjeseci od saznanja da u predmetu postupa sutkinja ... predsjednik suda ocjenjuje da se traženjem izuzeća možda smjera samo odugovlačenje upravnog spora.

Vezano za navode tuženika koji se odnose na pravilnost te zakonitost postupanja i odlučivanja u navedenom predmetu, valja naglasiti da se u postupku po zahtjevu stranke za izuzećem ne ispituju sudske odluke niti se one mogu mijenjati, a svatko tko smatra da mu je nezakonitim aktom suda povrijeđeno neko subjektivno pravo, može pravnim lijekom od višeg suda zatražiti pravnu zaštitu i upravo je taj sud jedino ovlašten ocjenjivati zakonitost i pravilnost osporenih prvostupanjskih sudskih odluka.

Uzgodno valja navesti da je konkretni spis predmeta dodijeljen u rad sutkinji ... u skladu s pozitivnim propisima kojima je uređena dodjela

predmeta u upravnim sudovima i prema specijalizaciji rada sudaca koja je utvrđena pravomoćnim godišnjim rasporedom poslova za 2019. godinu. Stoga je valjalo na temelju odredbi uvedeno navedenih pravnih propisa odbiti zahtjev za izuzeće, odnosno riješiti kao u izreci.«

Rješenje 29 Su-177/2020-3 od 28. veljače 2020.

POREZ NA PROMET DIJELA NEKRETNINE

Ugovorom o kupoprodaji dijela nekretnine čest. zem. 4026/1 k. o. Dol od 9. studenog 2016. kupac N. M. od prodavatelja G. A.-a kupio je veći dio navedene nekretnine, a u ugovoru je navedeno da je prodavatelj prije dvjema drugim osobama prodao određenu površinu te nekretnine, o čemu je između prodavatelja i tih kupaca napravljen ugovor o kupoprodaji. Među strankama navedenog ugovora iz 2016. sklopljen je 2002. usmeni sporazum o kupnji navedenog dijela nekretnine, kada je kupac prodavatelju isplatio dogovorenu cijenu. Prije sklapanja ugovora od 9. studenog 2016. (i prije sklapanja navedenoga usmenog sporazuma) preko dijela navedene nekretnine sagrađena je i uređena javna cesta (prometnica) koja se kao takva i koristi.

Porezno je tijelo stjecatelju nekretnine na temelju ugovora od 9. studenog 2016. odredilo poreznu obvezu za cijelu nekretninu, zanemarujući da je porezni obveznik osoba koja je stjecatelj nekretnine (čl. 4. Zakona o porezu na promet nekretnina, NN 69/97, 26/00, 127/00, 153/02, 22/11, 143/14),¹ a kupac (većeg) dijela nekretnine nije stekao ni mogao steći vlasništvo onih dijelova nekretnine koje je prodavatelj prije prodao drugim osobama (kada je za te osobe nastala porezna obveza na temelju čl. 14. citiranog Zakona o porezu na promet nekretnina)² niti je to bila

¹ Identičnu odredbu o obvezniku plaćanja poreza na promet nekretnina sadržava i čl. 6. Zakona o porezu na promet nekretnina, NN 115/16, 106/18.

² Identičnu odredbu o trenutku nastanka porezne obveze sadržava i čl. 16. Zakona o porezu na promet nekretnina, NN 115/16, 106/18. »Prema pravnom shvaćanju ovoga suda, trenutak nastanka porezne obveze kod stjecanja nekretnine jasno je određen Zakonom o porezu na promet nekretnina. Porezna obveza nastaje, u smislu navedenih pravila, u trenutku sklapanja ugovora, odnosno drugoga pravnog posla kojim se stječe nekretnina.« Vrhovni sud Republike Hrvatske, U zpz 3/2014-5 od 29. listopada 2014.

njegova namjera niti je to navedeno kao svrha ugovora od 9. studenog 2016. Štoviše, kupoprodaja dijela nekretnine, u trenutku kada prodavatelj i kupac znaju da je u odnosu na taj dio prethodno sklopljen kupoprodajni ugovor i da su kupci stupili u posjed nekretnine, bila bi protivna općem pravnom načelu *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet* te načelu savjesnosti i poštenja u pravnom prometu.³ Nadalje, porezna je obveza kupcu na temelju ugovora od 9. studenog 2016. određena i za dio nekretnine na kojoj je uređena javna prometnica, za što navedeni kupac nije ni mogao steći vlasništvo (čl. 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14). Naposljetku, porezno tijelo za procjenu tržišne vrijednosti nije se koristilo relevantnim usporednim podacima. Zbog svega navedenog Upravni sud u Splitu presudom od 23. ožujka 2020. poništio je porezna rješenja donesena u prvostupanjskom i drugostupanjskom postupku te predmet vratio prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak.⁴

Iz obrazloženja:

»U prilog je navedenom, da se ne radi o cijeloj čest. zem. 4026/1 k. o. Dol, i činjenica što su ugovorne stranke, znajući da nije riječ o cijeloj čestici, već dijelu isti ugovor nazvali ugovor o kupoprodaji dijela nekretnine.

Stoga je u konkretnom slučaju bilo potrebno utvrditi stvarnu površinu čestice zem. 4026/1 k. o. Dol na kojoj je tužitelj po ugovoru od 9. studenog 2016. postao vlasnikom. Prema stanju spisa nespornim proizlazi da je vlasnik predmetne nekretnine, odnosno prodavatelj G. A., dio čest. zem. 4026/1 k. o. Dol prodao 2001. godine kupcima P. M.-u i A. M.-u, pa na tom dijelu navedene čest. zem., koju su prije kupili ti kupci, tužitelj ne može steći vlasništvo.

³ Načelo povjerenja u zemljišne knjige štiti stjecatelja nekretnine koji je bio u dobroj vjeri, odnosno ako nije znao ni imao dovoljno razloga posumnjati da ono što je upisano u zemljišnoj knjizi nije potpuno ili je različito od izvanknjižnog stanja (čl. 8/3. Zakona o zemljišnim knjigama, NN 63/19 – identičnu odredbu sadržavao je u čl. 8/3. i prijašnji Zakon o zemljišnim knjigama, NN 91/96, 68/98, 137/99, 114/01, 100/04, 107/07, 152/08, 126/10, 55/13, 60/13, 108/17).

⁴ Poništenim prvostupanjskim poreznim rješenjem od 25. 2. 2019. poreznom obvezniku utvrđena je porezna obveza na promet nekretnine u iznosu od 12.830 kn. U izvršenju presude Upravnog suda u Splitu pravomoćnim rješenjem prvostupanjskoga upravnog tijela od 25. 5. 2020. poreznom obvezniku utvrđena je porezna obveza na promet nekretnine u iznosu od 5.213 kn.

Ugovorne stranke iz predmetnog ugovora iz 2016. znale su da je tužitelj 2002. kupio ne cijelu, već dio čest. zem. 4026/1 k. o. Dol te su u tom smislu i nazvali ugovor (ugovor o kupoprodaji dijela nekretnine).

U spisu je priložen kupoprodajni ugovor zaključen između G. A. kao prodavatelja te P. M. i A. M. od dana 24. kolovoza 2001., ovjeren u potpisima ... dana 24. kolovoza 2001., aneks istog ugovora ... te aneks II istog ugovora ... Prema navedenom kupoprodajnom ugovoru i aneksima proizlazi da prodavatelj G. A. prodaje kupcima P. M.-u i A. M.-u dio čest. zem. 4026/1 k. o. Dol, i to P. M.-u 50 m³ ili 50/650 dijela čestice, a A. M.-u 60 m³ ili 60/650 dijela čestice. Prema priloženom izvratku iz zemljišne knjige proizlazi da je A. M. uknjižio svoje pravo vlasništvo.

Prema spisu priloženim podacima Ureda za katastar Split, Ispostava za katastar nekretnina Supetar, te izvotka iz zemljišne knjige Općinskog suda u Splitu, Zemljišnoknjižnog odjela Supetar od 16. svibnja 2018., proizlazi da površina čest. zem. 4026/1 k. o. Dol iznosi 650 m³.

Porezno tijelo kod razreza poreza na temelju ugovora o kupoprodaji treba uvažavati volju ugovornih stranaka te u tom smislu poduzeti sve aktivnosti da u skladu s čl. 6. Općega poreznog zakona⁵ utvrdi pravo stanje stvari, tj. da utvrdi što je predmet prometa (stjecanja).

Prema snimci ovlaštenog geometra N. P.-a, priloženoj u spisu, vidljivo je da dijelom čestice zem. 4026/1 k. o. Dol prolazi cesta, pa s obzirom na to da se radi o prometnici i dijelu nekretnine koji je u općoj uporabi, taj dio ne može biti u stvarnom prometu nekretnina jer se ne mogu prodavati dijelovi prometnica, na što ne utječe činjenica da prometnica nije upisana u prostornom planu i evidenciji Ureda za katastar i zemljišnika.

Kako je tužitelj dostavio dokaz o navedenom, porezno tijelo u ispitnom postupku na odgovarajući je način trebalo utvrditi pravo stanje stvari te nakon toga utvrđivati porez na promet nekretnina.

Prema čl. 9/1. Zakona o porezu na promet nekretnina, osnovica poreza na promet nekretnina tržišna je vrijednost nekretnine u trenutku nastanka porezne obveze, pod kojom se prema stavku 2. istog članka podrazumijeva cijena koja se za nekretninu postiže ili se može postići na tržištu u trenutku nastanka porezne obveze i koja se u pravilu utvrđuje prema ispravi o stjecanju. Stavkom 5. istog članka propisano je da je Porezna uprava ovlaštena tržišnu vrijednost nekretnine utvrditi procjenom.

⁵ Opći porezni zakon, NN 115/06, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20.

S obzirom na to da je u konkretnoj situaciji ponajprije sporno što je predmet stjecanja, odnosno sporna je površina dijela čestice zem. 4026/1 k. o. Dol na kojoj je tužitelj stekao vlasništvo na temelju navedenog ugovora, porezno tijelo trebalo je utvrditi površinu čest. zem. koju je tužitelj stekao te nakon toga procjenom tržišne vrijednosti, korištenjem relevantnim usporednim podacima, utvrditi tržišnu vrijednost – poreznu osnovicu i porez na promet nekretnina.

Sud ocjenjuje da porezno tijelo u provedenom postupku nije pravilno utvrdilo pravo stanje stvari te su stoga osporena porezna rješenja nezakonita.«

Presuda 8 UsIpor-22/20-6 od 23. ožujka 2020.

*Damir Juras**

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

Odbor za državnu službu

UDK 35.08:349.2(094.77)

PRIVREMENI PREMJEŠTAJ POLICIJSKOG SLUŽBENIKA

Policijskog službenika premješta se na osobni zahtjev ili po potrebi službe na neodređeno vrijeme (trajni premještaj) ili određeno vrijeme (privremeni premještaj). Policijskog službenika može se po potrebi službe premjestiti na slobodno radno mjesto iste ili više složenosti poslova za koje ispunjava uvjete, vodeći računa o njegovu stručnom znanju, vještinama i sposobnostima, u istoj ili drugoj ustrojstvenoj jedinici, u istom ili drugom mjestu rada. Policijskog službenika po potrebi službe može se premjestiti na slobodno radno mjesto niže složenosti poslova u okviru istog stupnja obrazovanja ako je za prethodnu godinu ocijenjen ocjenom »zadovoljava«, vodeći računa o njegovu stručnom znanju, vještinama i sposobnostima, u istoj ili drugoj ustrojstvenoj jedinici, u istom ili drugom mjestu rada. Premještaj po potrebi službe temelji se na slobodnoj ocjeni o potrebi da se policijskog službenika premjesti na drugo radno mjesto zbog potrebe popunjavanja radnog mjesta na kojem se poslovi moraju obavljati u kontinuitetu ili zbog povećanja broja izvršitelja zbog povećanog opsega posla, zbog bolje organizacije rada ili potrebe za angažiranjem drugoga policijskog službenika na određenom radnom mjestu radi pravodobnog ili efikasnijeg obavljanja određenih poslova i zadataka. Policijskog službenika može se po potrebi službe privremeno premjestiti najduže na 6 mjeseci, odnosno do povratka odsutnog policijskog službenika kojeg zamjenjuje. Policijski službenik kojem nedostaje pet godina do ostvarivanja prava na stjecanje starosne mirovine po općem propisu kojim se uređuje mirovinsko osiguranje ne može biti premješten, osim na osobni zahtjev. Policijskog službenika ne može se premjestiti po potrebi službe ako je na poslovima policijskog službenika proveo više od 20 godina, osim uz pisani pristanak (čl. 68., čl. 72., čl. 73/1., čl. 76. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19).

Zakonski uvjeti (ograničenja) za premještaj policijskog službenika primjenjuju se neovisno o tome je li riječ o trajnom ili privremenom premještaju. Kod privremenog premještaja, koji traje određeno (kraće) vrijeme, bitno je da Odbor za državnu službu riješi žalbu u što kraćem roku, odnosno prije proteka roka u kojem se rješenje izvršava, a to je u konkretnom predmetu Odbor za državnu službu i učinio, riješivši žalbu u zakonskom roku od 60 dana (čl. 121. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09).

Iz obrazloženja:

»Rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova od 4. svibnja 2020., ... sa specijalističkim diplomskim stručnim studijem, u osobnom policijskom zvanju policijski savjetnik, policijski službenik Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave ..., na radnom mjestu zamjenika načelnika policijske uprave, privremeno se premješta s danom 6. svibnja 2020. u Policijsku upravu ..., Policijsku postaju ..., na radno mjesto zamjenika načelnika policijske postaje, za koje je uvjet završen preddiplomski sveučilišni studij ili stručni studij u trajanju od najmanje tri godine ili viša stručna sprema i zvanje samostalni policijski narednik, najduže na šest mjeseci. Protiv rješenja pod gornjim brojem ... je pravodobno, putem opunomoćenika, izjavio žalbu ... Žalba je osnovana. ...

Dakle, policijskog se službenika, prema citiranim odredbama Zakona o policiji, može premjestiti, bilo trajno ili privremeno, na radno mjesto niže složenosti poslova u okviru istog stupnja obrazovanja jedino ako je za prethodnu kalendarsku godinu ocijenjen ocjenom »zadovoljava«. Međutim, ni iz obrazloženja rješenja, a ni iz spisa predmeta nije razvidno da je navedeni zakonski uvjet za premještaj žalitelja ispunjen, a on je premješten na radno mjesto niže složenosti poslova. ... No, potreba službe u svakom pojedinom slučaju mora biti konkretizirana, odnosno prvostupanjsko tijelo bilo je dužno obrazložiti iz kojih se razloga poslovi spomenutog radnog mjesta moraju obavljati u kontinuitetu i zašto je, osim što ispunjava uvjete radnog mjesta, baš žalitelj premješten na to radno mjesto.¹

¹ Odbor za državnu službu i do sada je isticao da se u obrazloženju rješenja moraju navesti dokazi i razlozi zbog kojih postoje potrebe službe za premještaj policijskog službenika. Detaljnije vidi u: Juras, D., *Obrazloženje potreba službe kod premještaja policijskih službenika*, Hrvatska i komparativna javna uprava, broj 4/11, str. 1149–1152. Upravni sud u Splitu, u presudi 3 UsIrs-32/19-14 od 18. 7. 2019., istaknuo je da je, kod odlučivanja (rješavanja) na temelju slobodne ocjene, iznošenje valjanih i obrazloženih razloga za odluku bitno »radi obrazlaganja svrhovitosti primjene slobodne ocjene u konkretnom slučaju«. Detaljnije vidi u: Juras, D., *Rješavanje na temelju slobodne (diskrecijske) ocjene*, Hrvatska i komparativna javna uprava – Poseban prilog, broj 4/19, str. 53–58.

U vezi s navodima žalitelja o ispunjavanju uvjeta iz čl. 76. Zakona o policiji, prvostupanjsko tijelo očitivalo se kako je žalitelj po potrebi službe privremeno premješten u skladu s čl. 73/1. Zakona o policiji, a ne na temelju čl. 72. toga zakona. S tim u vezi, ističe se kako čl. 73. Zakona o policiji nije propisano da se policijski službenik, iznimno od odredbe čl. 72., može premjestiti na bilo koje radno mjesto, bez potrebe obrazlaganja potreba službe i neovisno o ostalim odredbama koje reguliraju premještaj. Tako ta odredba, kako žalitelj i zaključuje, ne isključuje ni obvezu tijela da vodi računa o tome ispunjava li policijski službenik uvjete iz čl. 76. toga zakona u svakom pojedinom slučaju. Uzevši u obzir sve navedeno, razvidno je da žalitelj u konkretnom slučaju ne bi mogao bez osobnog zahtjeva biti premješten na predmetno radno mjesto ako mu nedostaje pet godina do ostvarivanja prava na stjecanje starosne mirovine, odnosno bez pristanka u slučaju da je na poslovima policijskog službenika proveo više od 20 godina. Napominje se da se navedena odredba odnosi općenito na premještaj, neovisno o tome je li riječ o trajnom ili privremenom premještaju.«

Rješenje UP/II-112-07/20-01/460 od 29. lipnja 2020.

*Damir Juras**

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

Znanstveni skup *Lokalne tradicije i globalni razvoj: pravni, institucionalni i povijesni aspekti*

UDK 34/35-027.541-027.511(047)

Akademija pravnih znanosti Hrvatske planirala je održati svoj godišnji znanstveni skup u 2020. godini u suradnji sa Sveučilištem u Mostaru u Slanom kod Dubrovnika, ali je zbog pandemije COVID-19 skup održan 22. i 23. listopada 2020. *online*.

Programski i organizacijski odbor skupa činili su prof. dr. sc. Ivan Koprić, prof. dr. sc. Davor Derenčinović, prof. dr. sc. Sabrina Horović, prof. dr. sc. Marko Petrak, prof. dr. sc. Boris Bakota, prof. dr. sc. Nataša Žunić Kovačević, prof. dr. sc. Mirko Klarić i doc. dr. sc. Ivana Stipanović. Tajnik Odbora bio je Kristian Relković. Za skup je pripremljena knjiga sažetaka koju je uredio predsjednik Znanstvenog vijeća prof. dr. sc. Ivan Koprić. Knjiga sažetaka dostupna je i na internetskoj stranici Akademije, www.pravo.hr/apzh.

Skup je pozdravio ministar pravosuđa i uprave dr. sc. Ivan Malenica, a na otvaranju su govorili i predsjednik Akademije pravnih znanosti prof. dr. sc. Davor Derenčinović i predsjednik njezina Znanstvenog vijeća prof. dr. sc. Ivan Koprić. Ministar je izložio ključne smjerove rada i projekte Ministarstva pravosuđa i uprave, pozdravio skup i izlagače te istaknuo važnost ovoga skupa za rad Ministarstva.

Održano je 27 izlaganja koja je pripremila 40 autora. Prvog dana skupa izlagalo se u tri teme: javno pravo i ustavno-upravne institucije, porezno pravo i institucije te kazneno pravo, dok se drugog dana izlagalo o pravosuđu i institucijama te privatnom pravu. Moderator prvog dana bili su prof. dr. sc. Davor Derenčinović i doc. dr. sc. Mario Krešić, dok su

izlaganja drugog dana moderirali prof. dr. sc. Ivan Koprić i prof. dr. sc. Hrvoje Arbutina.

U okviru prvog panela, o javnopravnim temama i ustavno-upravnim institucijama, doc. dr. sc. Mario Krešić predstavio je svoj rad na temu *Druga izbjeglička kriza pred vratima i zanemareno rješenje: tri zablude o Direktivi o privremenoj zaštiti*. Doc. dr. sc. Petra Perišić izlagala je o značenju neposredno predstojećeg napada u kontekstu prava države na samoobranu. Doc. dr. sc. Nina Mišić Radanović analizirala je pravne aspekte odbijanja medicinskog tretmana. Izv. prof. dr. sc. Damir Primorac izlagao je o samoizolaciji kao posebnoj sigurnosno-pravnoj mjeri zaštite pučanstva od zaraznih bolesti u kontekstu koronavirusa u nacionalnom kontekstu.

Prof. dr. sc. Ivan Koprić testirao je historijski institucionalizam na primjeru samouprave jadranskih gradova pokazujući mogućnosti primjene te teorijske varijante novog institucionalizma na razvoj od antičkih gradskih samouprava do suvremene hrvatske lokalne samouprave. Na to se nadovezala doc. dr. sc. Dana Dobrić Jambrović analizirajući ulogu transnacionalnih mreža lokalnih jedinica u ostvarenju europskih načela dobroga lokalnog upravljanja. Josip Dešić i Luka Brajković obrazložili su odnos načela javnosti zemljišnih knjiga i prava na zaštitu osobnih podataka nositelja knjižnih prava.

U panelu o poreznom pravu i institucijama prof. dr. sc. Hrvoje Arbutina na primjeru sprječavanja izbjegavanja porezne obveze analizirao je odnos globalnog i lokalnog razvoja i lokalnu tradiciju u nastajanju. Prof. dr. sc. Nataša Žunić Kovačević u svojem je izlaganju razmotrila učinkovitost rješavanja poreznih sporova između tradicije i globalnih kretanja. Docentice dr. sc. Ana Dujmović i dr. sc. Jelena Zovko analizirale su institut poreznog izuzeća imovine vjerskih zajednica, smatrajući da je on na raskrižju neprekinutih tradicija i suvremenih fiskalnih zahtjeva.

U posljednjem panelu prvog dana, posvećenom kaznenom pravu, prof. dr. sc. Davor Derenčinović izlagao je o ukidanju trgovine robljem u Dubrovniku 1416. godine. Izv. prof. dr. sc. Anna-Maria Getoš Kalac, dr. sc. Reana Bezić i Petra Šprem izlagale su o problematici zatvorskog sustava u Republici Hrvatskoj i europskim trendovima. Doc. dr. sc. Barbara Herceg Pakšić govorila je o kaznenopravnoj zaštiti časti i ugleda kroz aspekte hrvatske tradicije i europskog razvoja pitajući se postoji li potreba za promjenama. Prof. dr. sc. Srećko Jelinić izlagao je o dokazivanju i dokaznim radnjama u kaznenom postupku, ističući neke dileme sa stajališta dokazne vrijednosti i hijerarhije primjene u utvrđivanju činjeničnog stanja. Na

kraju tog panela doc. dr. sc. Lucija Sokanović analizirala je prijevremeni otpust u praksi Međunarodnoga kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju.

Drugi dan skupa počeo je panelom o pravosuđu i drugim institucijama. Prvo izlaganje prof. dr. sc. Ivana Padjena bilo je na temu je li DORH suveren. Prof. dr. sc. Željko Bartulović, doc. dr. sc. Ines Matić i doc. dr. sc. Dejan Bodul izlagali su o evoluciji koncepta sud/tribunal uz pitanje treba li ići prema njegovoj europeizaciji. Izv. prof. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, izv. prof. dr. sc. Frane Staničić i Božidar Horvat analizirali su transformaciju upravnog sudovanja uslijed primjene nadnacionalnog prava. Doc. dr. sc. Marko Bratković iznio je i analizirao pokazatelje učinkovitosti hrvatskoga građanskog pravosuđa. Prof. emeritus dr. sc. Šime Ivanjko govorio je o otvorenim pitanjima pravosuđa u Republici Sloveniji nakon osamostaljenja.

Teme iz privatnog prava analizirane su u okviru dvaju panela koja su također održana drugog dana znanstvenog skupa. Izv. prof. dr. sc. Aleksandra Maganić na primjeru slučaja *Franak* analizirala je djelotvornost kolektivne pravne zaštite u Hrvatskoj. Izv. prof. dr. sc. Željka Primorac i Nenad Miletić uočili su nove europske tendencije u unifikaciji rokova zastare odštetnih zahtjeva u svezi s osiguranjem od automobilske odgovornosti. Izv. prof. dr. sc. Loris Belanić govorio je o redefiniranju obveze osiguravatelja od automobilske odgovornosti s obzirom na upotrebu vozila u kontekstu prakse Suda Europske unije.

Prof. dr. sc. Edita Čulinović-Herc, doc. dr. sc. Antonija Zubović i dr. sc. Morana Derenčinović Ruk govorile su o utjecaju modernih tehnologija na posredno držanje dionica, identificirajući nacionalne modele i osvrćući se na globalnu perspektivu. Doc. dr. sc. Danijela Vrbljanac izlagala je o razvoju pravila o međunarodnoj nadležnosti za potrošačke ugovore u hrvatskome međunarodnom privatnom pravu. Prof. dr. sc. Vilma Pezelj i prof. dr. sc. Zrinka Erent Sunko identificirale su statutarno pravo kao mediteranski i europski fenomen te analizirale neka pitanja pravnog položaja zemlje u srazu lokalnih tradicija i globalnog razvoja.

Na kraju skupa prof. dr. sc. Mira Lulić i izv. prof. dr. sc. Ivana Tucak govorile su o izazovima znanstvenog objavljivanja u XXI. stoljeću. Skup je zatvorio predsjednik Akademije prof. dr. sc. Davor Derenčinović.

Glavna i odgovorna urednica Godišnjaka Akademije prof. dr. sc. Irena Majstorović pozvala je sve da pošalju svoje radove za iduće izdanje toga znanstvenog časopisa koje će se objaviti tijekom 2021. godine.

Može se zaključiti da se i ovaj put u dvodnevним izlaganjima, popraćenima vrlo živim i dinamičnim raspravama, otvorio niz aktualnih i važnih

tema hrvatske pravne znanosti te da se pritom uspjelo pokazati kako se suvremeni razvoj prava i institucija odvija u složenoj međuovisnosti lokalnih tradicija, bile one regionalne, lokalne ili nacionalne, s jedne strane i globalnih razvojnih tendencija, ponajprije europskih, s druge strane.

Održavanje godišnjega znanstvenog skupa u *online* okružju nije naštetilo kvaliteti izlaganja i rasprava, iznjedrilo je niz kvalitetnih znanstvenih radova, ali nije omogućilo ono što se od takvih skupova očekuje kao neka vrsta dodatnog sadržaja i vrijednosti: pojedinačne i skupne razgovore kolegica i kolega pravnih znanstvenika, međusobno druženje i dogovaranje o budućem radu i suradnji u pauzama i uz glavni, službeni program skupa. Nadamo se da će već iduće godine znanstveni skup biti ponovno moguće održati uživo, možda doista u Slanom kod Dubrovnika.

*Ivan Koprić**

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

Znanstveni skup *Politika u doba pandemije*

UDK 321.7:616.92(047)

Unatoč pandemiji koronavirusa koji je doveo do širenja bolesti COVID-19, a koja je onemogućila fizičko sastajanje te dovela do otkazivanja mnogih domaćih i međunarodnih konferencija, na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu održani su 6. i 7. 11. 2020. Hrvatski politološki razgovori, godišnji skup političke znanosti i srodnih disciplina koju organizira Hrvatsko politološko društvo. Ovogodišnja tema bila je politika u doba pandemije. Nakon vrlo turbulentne prve polovice 2020. godine Hrvatsko politološko društvo, pod novom upravom na čelu koje je izv. prof. dr. sc. Goran Čular, uspjelo je ovaj put u virtualnom okruženju organizirati po mnogima najvažniju aktivnost hrvatske politološke zajednice. Kao i prijašnjih desetljeća, i ove je godine cilj bio na jednome mjestu okupiti vodeće hrvatske, regionalne i međunarodne stručnjake političke znanosti, sociologije, prava, ekonomije, filozofije i drugih srodnih disciplina društvenih i humanističkih znanosti, ovaj put s vrlo specifičnom, gotovo jedinstvenom temom.

Politika u doba pandemije tema je koja se inače pokrivala iz povijesnoga kuta, no (ne)sreća što živimo u pandemijskim vremenima dala je prigodu mnogim stručnjacima da njezine posljedice za politiku, pravo, ekonomiju kao i društvo u cjelini promatraju, analiziraju i o njima raspravljaju u realnom vremenu. Okupljanje na Razgovorima 2020. bilo je to važnije. Oni su trebali poslužiti kao prostor gdje bi se na jednom mjestu predstavili odgovori na neka od ključnih pitanja odnosa političkih i društvenih elita, interesnih skupina i društava u cjelini spram institucija i normi uređenoga demokratskog društva.

Konferencija je otvorena pozdravnim govorima predsjednika HPD-a izv. prof. dr. sc. Gorana Čulara i dekana Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu izv. prof. dr. sc. Andrije Henjaka, domaćina skupa, koji su se osvrnuli na vremena bez presedana u životima mnogih i na važnost društvene i

humanističke znanstvene zajednice da motri, analizira i obznanjuje načine na koje pandemija mijenja društvene i političke obrasce ponašanja i institucijske strukture.

U prvom panelu, *Političke i pravne posljedice koronakrize*, znanstvenici s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, Pravnog fakulteta u Zagrebu, Filozofskog fakulteta u Zagrebu, Instituta za društvena istraživanja u Zagrebu i Fakulteta političkih nauka u Beogradu raspravljali su o utjecaju pandemije na pravne norme i politički sustav. Dušan Pavlović dao je komparativni pogled na opasnosti koje uvođenje izvanrednog stanja ima na autokratizaciju država, dok je Đorđe Gardašević dao pregled ustavnih normi o »posebnim okolnostima« te pitanju utjecaja bolesti COVID-19 na proglašenje izvanrednog stanja. Armano Srbljinović i Jasmina Božić upozorili su na uspjehe i neuspjehe hrvatskog sustava upravljanja koronakrizom koristeći se modelom društvene rezilijentnosti. Multidisciplinarni istraživački tim u sastavu Marko Kovačić, Nikola Baketa, Kosta Bovan i Dinka Čorkalo Biruški fokusirao se na društveni kapital i građanske slobode u doba pandemije.

To je istraživanje poslužilo kao izvrsna odskočna daska za drugi panel, *Otpornost hrvatskog društva uslijed koronapandemije*, u kojem su predstavljeni rezultati istraživanja koje je predvodio Institut za društvena istraživanja u Zagrebu zajedno s kolegama s Filozofskog fakulteta u Zagrebu i Sveučilišta u Zadru. Branko Ančić izlagao je rad o važnosti razumijevanja društvene otpornosti kao nužnog preduvjeta u snalaženju i nošenju s pandemijom. Adrijana Šuljok i Draga Bagić izložile su istraživanje o determinantama percepcije rizika od bolesti COVID-19 i protektivnog ponašanja u Hrvatskoj na koje se izvrsno nadovezalo istraživanje o tome tko su antimaskeri Dražena Cepića i Branka Ančića. Teo Matković iznio je analizu iskustva rada tijekom prvog vala pandemije, dok su Marija Brajdić Vuković i Karin Doolan iznijele rezultate istraživanja o raznolikosti ženskog doživljaja pandemije.

Treći panel, *Novi globalni koronaporedak*, sastojao se od triju izlaganja koja su nastojala upozoriti na utjecaj pandemije na međunarodnu politiku odmičući se na taj način od fokusa na hrvatsko društvo i nacionalni politički sustav. Ivo Josipović s Pravnog fakulteta u Zagrebu i Ana Jerković s Ekonomskog fakulteta u Zagrebu pokazali su kako krize, uključujući i one koje su proizišle te i dalje proizlaze iz pandemije, mogu biti poticaj za pozicioniranje Europske unije kao globalne velesile. Petar Popović s Fakulteta političkih znanosti dao je pregled globalnih političkih implikacija koronakrize koristeći se konstruktivističkim pristupom razumijevanja

međunarodnih odnosa. Marta Zorko i Josip Lučev, također s Fakulteta političkih znanosti, izlagali su o starim geopolitičkim igrama unutar novoga globalnog post-COVID poretka.

Na kraju konferencije u četvrtom se panelu raspravljalo o simptomima i bolestima demokracije i u demokraciji. Luka Ribarević govorio je o prirodnom stanju u državi kroz simboliku virusa demokratske bjesnoće, dok je Tonči Kursar izlagao svoje teze o bolesti kao prividu na temelju filma *Joker*, traume njegova eponimskog protagonista i ultimativnog pitanja jednakosti. Trio znanstvenika s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu zaključuje Krešimir Petković, koji je analizirao protupandemijske mjere u kontekstu kaznene politike u Hrvatskoj. Za kraj panela Karlo Jurak s Filozofskog fakulteta u Zagrebu iskoristio je kontekst pandemije kako bi ponudio vlastitu analizu četvrte krize liberalizma.

Na samom je kraju Razgovora predstavljena knjiga *Comparing Post-Socialist Media Systems: The Case of Southeast Europe* autorica Zrinjke Peruško, Dine Vozab i Antonije Čuvalo, koja je izišla 2020. u izdanju Routledgea. Pod moderiranjem Zlatana Krajine sugovornici Zrinjka Peruško, Dejan Jović, Tihomir Cipek i Snježana Milivojević razgovarali su o temeljnim tezama knjige, argumentima i teorijskim postavkama kojima su se autorice koristile kako bi pojasnile sliku i stanje medijskih sustava u jugoistočnoj Europi. To je bio prirodni završetak ove po svemu vrlo neobične, ali iznimno važne godišnje konferencije Hrvatskoga politološkog društva jer je uloga medija u pandemiji dvostruko važna. Kao prvo, mediji trebaju prenositi puno, jasnu i istinitu informaciju koja građanima treba poslužiti za bolju brigu za sebe i svoju okolinu. No, još je važnija uloga medija kao nadziratelja i kritičara aktivnosti političke elite u podrivanju demokratskog karaktera političkog sustava provođenjem antidemokratskih praksi i aktivnosti. Iako pandemija, zaključak je mnogih sudionika skupa, ugrožava zdravlje pojedinaca, posebno onih s kompromitiranim imunim sustavom, jednako tako daje prigodu autokratskim elementima u političkom sustavu da ugroze zdravlje demokracije, posebno one s kompromitiranim i slabim neovisnim institucijama. A Hrvatska je upravo takva država.

Dario Čepo*

* Doc. dr. sc. Dario Čepo, Katedra za sociologiju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: dcepo@pravo.hr.

Hrvatsko-francuski upravnopravni dani

UDK 342.9(497.5:44)(047)

Na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Splitu 17. i 18. rujna 2020. održan je četrnaesti međunarodni simpozij Hrvatsko-francuski upravnopravni dani koji tradicionalno okuplja pravne stručnjake iz Hrvatske i Francuske, znanstvenike i praktičare upravnog prava. U organizaciji te dvodnevne konferencije od njezina početka sudjeluju Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, Sveučilište Panthéon Assas, Pariz II i Državni savjet Republike Francuske te druge institucije kao što su Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, Centar za europsku dokumentaciju i istraživanja – Robert Schuman (Split), Ustavni sud Republike Hrvatske, Francusko veleposlanstvo u Republici Hrvatskoj, Splitsko-dalmatinska županija i Grad Split. Ovogodišnji simpozij pod nazivom *Djelovanje javnopravnopravnih tijela i upravnih sudova u vrijeme pandemije COVID-19* očekivano se bavio globalno aktualnom i relevantnom tematikom posebnih okolnosti, a osim što se održao uz primjenu odgovarajućih epidemioloških mjera, u formi webinaru bio je besplatno dostupan zainteresiranoj javnosti.

Konferencija je otvorena pozdravnim govorima izv. prof. dr. sc. Mirka Klarića, dekana Pravnog fakulteta u Splitu, zatim Ante Galića, predsjednika Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske te rektora Sveučilišta u Splitu prof. dr. sc. Dragana Ljutića. Govor je održao i Gael Veysiere, veleposlanik Republike Francuske, a otvaranju je nazočio i ministar pravosuđa i uprave Republike Hrvatske Ivan Malenica. Raspravljalo se o ukupno dvanaest vrlo zanimljivih izlaganja podijeljenih u tri tematske cjeline.

Prvog je dana konferencije Bruno Lasserre, voditelj Državnog savjeta Republike Francuske, održao prvo uvodno izlaganje pod naslovom *Uloga Državnog savjeta u vrijeme pandemije COVID-19*, u kojem je iznio niz zanimljivosti o prilagodabama rada javnih službi u Francuskoj i donošenju

novoga zakonodavnog okvira o upravljanju u izvanrednoj zdravstvenoj krizi pandemije. Osvrt o djelovanju Državnog savjeta, koji je hitne predmete rješavao u roku od 48 sati, a čije su sjednice održavane čak i subotama i nedjeljama, nikako nije prošao nezapaženo. Istaknuo je da je svaki izvanredni režim svojevrsna prijetnja vladavini prava jer u uvjetima kriznog stanja jača moć izvršne vlasti, dok parlamenti teško ostvaruju svoju primarnu svrhu protuteže kao druge poluge vlasti, stoga je uloga Državnog savjeta u ovim okolnostima bila iznimno važna.

Drugo uvodno izlaganje, *Važnost djelovanja ministarstva pravosuđa i uprave u vrijeme pandemije COVID-19*, održao je Ivan Malenica, ministar pravosuđa i uprave Republike Hrvatske. On je uglavnom pohvalio dosadašnji rad Vlade RH ističući gospodarske mjere pomoći poslodavcima te naveo novitete javne uprave u području e-usluga, osvrnuvši se na e-Propusnice kao kvalitetan alat (iako se u praksi zapravo mogao zamijetiti niz nedostataka), ujedno najavljujući daljnje proširenje usluga e-Građani.

Prvim tematskim panelom pod nazivom *Upravnopravne implikacije* predsjedao je Boris Ljubanović, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Osijeku. Lana Ofak, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta u Zagrebu, izlagala je rad *Pravna priroda mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-19*. U izlaganju je raspravila intrigantna pitanja o pravnoj prirodi pojedinih mjera (je li pravna norma samo preporuka ili je obvezujuća, koje su sankcije, je li ju donijelo ovlašteno tijelo po utvrđenom postupku, a ista se pitanja postavljaju i za pojedinačne akte, kao i je li adresatu omogućeno sudjelovanje, kakvo je djelovanje tih akata, u kojem se obliku donose itd.). Također se propitkuje i kontrola akata – u čijoj je nadležnosti te koji su rokovi žalbe ili prigovora. Zaključno se upozorilo na opasnost povrede pravnog načela *ne bis in idem* sankcioniranjem prekršitelja na temelju različitih zakona.

Dario Đerđa, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Rijeci, izlagao je rad *Pojednostavljanje upravnih postupaka: što možemo naučiti iz koronavirus krize?* te argumentirano obrazložio kontinuiranu simplifikaciju upravnog postupanja kao i podizanje razine stručnosti službenika preko sustava obrazovanja na upravnim stručnim studijima. Istaknuo je pozitivne pomake u oblicima e-komunikacije između građana i uprave te naveo preporuke za daljnje pojednostavnjenje, ali i učinkovitost rješavanja u upravnim stvarima omogućavanjem službenicima više vremena za rješavanje, poticanje e-komunikacije kao pravila, omogućavanje podnošenja podnesaka preko sustava e-Građani te generalno pojednostavnjenje pravila, osobito u vezi s e-potpisima.

Frane Staničić, izvanredni profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, izlagao je rad pod naslovom *Ograničenja slobode kretanja za trajanja proglašene*

epidemije, a u kojem je analitički klasificirao brojne mjere ograničavanja kretanja dok je trajao tzv. *lockdown*, s posebnim osvrtom na ulogu i prirodnu Stožera civilne zaštite. Tako je naveo različite mjere poput zabrane napuštanja prebivališta / mjesta boravišta, sprječavanja zadržavanja na javnim površinama, zabrane korištenja dječjim igralištima, zabranu prijelaza preko granice te ukidanja javnog prometa. Vezano uz jačanje ovlasti Stožera istaknuo je retroaktivno djelovanje zakona po izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti te Zakona o sustavu civilne zaštite, iz čega proizlazi da Stožer u prvoj fazi nije djelovao zakonito, već je ovlasti dobio neprecizno postavljenim izmjenama navedenih zakona te tako postao vrlo moćno tijelo.

Bosiljka Britvić Vetma, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta u Splitu, i Marko Turudić, docent Pravnog fakulteta u Zagrebu, izlagali su rad naslova *Država i naknada štete u vrijeme prirodnih nepogoda – o opravdanosti nekih normativnih rješenja* u kojem su raspravljali o normativnim rješenjima posebnih zakona kojima se regulira obnova nakon prirodnih katastrofa te su tako usporedili Zakon o saniranju posljedica katastrofe na području Vukovarsko-srijemske županije iz 2014. (tzv. Zakon o Gunji) i Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije od 15. rujna 2020. godine (tzv. Zakon o Zagrebu). Tako je Zakonom o Gunji propisano da akt o obnovi nije upravni akt iako ima sve potrebne elemente – autoritativno i jednostrano donosi ga ministar, riječ je o konkretnom aktu koji proizvodi pravne učinke poput otklanjanja štete, pravno je obvezujuć. Navedenim je zakonom također suspendiran Zakon o javnoj nabavi postavljanjem primata na provođenje postupaka jednostavne nabave, čime je došlo do izostanka pravnih lijekova i provjere zakonitosti te povrede transparentnosti. Međutim, Zakonom o Zagrebu propisana su kvalitetnija normativna rješenja koja definiraju pravnu prirodu odredbi o obnovi i novčanoj pomoći, ističući kako se na odluke ministra graditeljstva ne može izjaviti žalba, ali može pokrenuti upravni spor, a sudionici obnove biraju se po pravnim pravilima Zakona o javnoj nabavi.

Drugi dan konferencije otvoren je drugim panelom, *Sektorski utjecaj pandemije COVID-19*, kojim je *online* predsjedao Ante Galić, predsjednik Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske. Ivo Šušak, voditelj Ureda za pravne poslove Sveučilišta u Zagrebu, izlagao je pod naslovom *Izrada pravnih propisa u sustavu visokog obrazovanja u vrijeme pandemije*, raspravljajući s nomotehničkog aspekta o različitim razinama propisa u navedenom području. Posebno se osvrnuo na Vladinu Odluku o obustavi izvođenja nastave u visokim učilištima, srednjim i osnovnim školama te redovnog rada

ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja i uspostavi nastave na daljinu od 13. ožujka 2020. Odluka ograničava ustavnu autonomiju sveučilišta kojom ono inače samo donosi pravila o studiranju, upravljanju sredstvima i sl. U kriznim uvjetima trebalo je djelovati brzo i neodgodivo, što se može primijetiti na nomotehničkim pogreškama i nepoštivanju načela hrvatskog jezika u samom nazivu («u visokim učilištima» umjesto »na visokim učilištima») pa je procjena kvalitete tih prvih propisa prilično nezadovoljavajuća, no protekom vremena i donošenjem novih propisa zamjetno je poboljšanje i podizanje njihove kvalitete. Tako se poslije donosi Odluka o načinu izvođenja nastave u osnovnim i srednjim školama kao i na visokim učilištima te obavljanju redovnog rada ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja gdje je vidljiv i pozitivan nomotehnički pomak, a osobito je važna točka 5. koja propisuje dužnost čelnika učilišta da postupaju po uputama, ali su slobodni organizirati izvođenje nastave u skladu s akademskom samoupravom.

Inga Vezmar Barlek, zamjenica predsjednika Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske (VUS), izlagala je temu naslova *Uloga Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u vrijeme pandemije COVID-19*, usporedivši nadležnosti Državnog savjeta Republike Francuske i Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske. Istaknula je da VUS nema nadležnosti prema svim općim mjerama Vlade i Stožera te nema mogućnost nalaganja općih mjera institucijama kao što to ima Državni savjet. Organizacija rada za vrijeme *lockdowna* podrazumijevala je odgađanje sjednica drugostupanjskih vijeća, ali su neke službe (poput one za praćenje sudske prakse, zatim otprema i prijepis itd.) radile čitavo vrijeme u rotacijama timova A i B u skladu s epidemiološkim preporukama. Na prvostupanjskim sudovima bilo je manje zastoja i usporavanja dinamike rada, najviše zbog mogućnosti rada sudaca pojedinaca te pojedinih odredbi Zakona o upravnim sporovima kojima su dopušteni određeni slučajevi bez održavanja rasprave, kao i hitni predmeti u kojima se rasprava može održati i samo uz prisutnost stranke. Navela je kako su se podnesci i tužbe zapimali i mailom bez e-potpisa (što je poslije uređeno na općinskim i trgovačkim sudovima) te da se aktivno radi na uvođenju e-Spisa u rad upravnih sudova i očekuje se aktivacija sustava u idućih pola godine. Istaknula je realnu nemogućnost poštivanja rokova te kašnjenje u poduzimanju radnji javnopravnih tijela, no kada je riječ o samome Visokom upravnom sudu, za vrijeme *lockdowna* zamijećen je tek neznan broj prekoračenja instruktivnog roka u pojedinim predmetima te je oko 9% realizacije predmeta u zaostatku u usporedbi s prošlom godinom, a čija se amortizacija očekuje do prosinca ove godine. Što se tiče prekoračenja rokova stranki na sudu, toleriralo se prekoračenje instruktiv-

nih rokova, no u prekoračenju strogih zakonskih rokova (žalbeni, tužbeni) uvažavanje je moguće jedino po prijedlogu povrata u prijašnje stanje gdje pandemija i potres udovoljavaju pojmu iznimne opravdane situacije.

Treća panel-tema nosila je naslov *Posredne posljedice pandemije COVID-19*. Predsjedao je Marko Šikić, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, a prvi tematski rad, napisan u koautorstvu s izv. prof. dr. sc. Terezom Rogić Lugarić, iznosila je izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa. U radu *Transparentnost u doba krize: utjecaj pandemije COVID-19 na ostvarivanje prava na pristup informacijama s naglaskom na regulaciju i proračunske podatke* polemiziralo se pojave ruptura u već utvrđenim standardima transparentnosti u uvjetima globalne krize i analiziralo proračunske podatke o javnoj potrošnji. Za ilustraciju dalekosežnosti posljedica istaknut je slučaj Slovenije gdje je u provedbi javne nabave respiratora došlo do povrede transparentnosti, što je prouzročilo ostavku nadležnog ministra i posljedično nestabilnost vlade te *in ultima linea* izostanak nabave iznimno bitne medicinske aparature.

Nataša Žunić Kovačević, redovita profesorica Pravnog fakulteta u Rijeci, izlagala je rad *Posljedice i učinci COVID-19 pandemije na fiskalni sustav i oporezivanje* te istaknula očekivane učinke krize, kao što su smanjenje prihoda, porast rashoda, povećanje javnog duga, deficit proračuna, povećanje javne potrošnje itd. U porezu na dobit provodi se snižavanje porezne stope, dok je u porezu na dohodak dugoročna strategija rasterećenje građana snižavanjem stopa (s 36% na 30% i 24% na 20%) i promjenama poreznih razreda. Za porez na dodanu vrijednost predlaže se proširivanje primjene snižene stope. Razmišlja se i o ukidanju poreza na promet nekretninama. Osvrnuvši se na mjere poreznog rasterećenja, zaključila je kako se može očekivati pozitivan učinak ako je riječ o dugoročnim rješenjima koja stavljaju naglasak na diferencijaciju s obzirom na poreznu snagu te je naglasila važnost održanja progresivne stope oporezivanja.

Poslijepodnevni dijelom konferencije predsjedao je Matko Pajčić, docent Pravnog fakulteta u Splitu. Rad naslova *Kažnjiva ponašanja fizičkih i pravnih osoba tijekom pandemije COVID-19: između kaznenog, prekršajnog i upravnog prava* izlagale su Anita Kurtović Mišić, redovita profesorica u trajnom zvanju Pravnog fakulteta u Splitu, Lucija Sokanović, docentica Pravnog fakulteta u Splitu, i Nina Mišić Radanović, docentica Sveučilišnog odjela forenzičnih znanosti Sveučilišta u Splitu. Raspravljale su o razgraničenju odgovornosti u kontekstu različitih područja prava te polemizirale kazneno i prekršajno sankcioniranje kao mjeru represije, ali i generalne i specijalne prevencije, posebno s aspekta Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Tako je analizirano širenje i prenošenje

zarazne bolesti kao blanketno kazneno djelo te ugrožavanje izazivanjem konkretne opasnosti, postavljena su pitanja kaznene odgovornosti povrede i ugrožavanja te društveno neodgovornog ponašanja kao prekršaja.

Posljednje izlaganje održao je Davor Derenčinović, redoviti profesor u trajnom zvanju Pravnog fakulteta u Zagrebu, raspravljajući o radu pod naslovom *Zaštita žrtava trgovanja ljudima u uvjetima pandemije COVID-19*. Trgovanje ljudima jedno je od najtežih kaznenih djela jer je riječ o ultimativnoj negaciji ljudskog dostojanstva i prava na slobodu, a uvjeti globalne pandemije dodatno su otežali napore suzbijanja *traffickinga*. U porastu je i broj kaznenih djela putem interneta, naročito kada su u pitanju maloljetnici. Istaknuto je da je Europski sud za ljudska prava u lipnju ove godine donio presudu¹ kojom se Hrvatska prvi put smatra odgovornom za povredu čl. 4. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te je zaključno uputio apel pravnoj struci o podizanju svijesti o tom problemu.

Sustavne i argumentirane rasprave izložene na konferenciji objavit će se u posebnom izdanju Zbornika Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu. Kako je ove godine konferencija održana u formi webinaru, bez kotizacije, odziv zainteresirane javnosti bio je zamjetno veći nego prijašnjih godina te se preporučuje nastaviti takvu dobru praksu.

*Paola Horvat Sovilj**

¹ *S. M. protiv Hrvatske*, 60561/14. Dostupno na <https://uredzastupnika.gov.hr/sudska-praksa/clanak-4-zabrana-ropstva-i-prisilnog-rada/383/doc/1515>. Sažetak presude v. Upravna i sudska praksa, str. 49-54.

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

Ljetna škola o otvorenim podacima

UDK 35.07:004.22(047)

U okviru Obzor2020 *Twinning Open Data Operational* (TODO) projekta od 7. do 11. rujna 2020. godine održana je Ljetna škola o otvorenim podacima kao jedna od projektnih aktivnosti. S obzirom na postojeću epidemiološku situaciju konferencija je održana u hibridnoj varijanti – *online* i uživo. Prva tri dana održana su potpuno *online*, dok su se tijekom posljednja dva dana članovi projektnih timova zagrebačkog sveučilišta okupili na Fakultetu organizacije i informatike u Varaždinu, uz *online* nazočnost projektnih partnera iz inozemstva (Nizozemske i Grčke).

Tijekom Ljetne škole o otvorenim podacima raspravljeno je stanje disciplinarnih i interdisciplinarnih istraživačkih metodologija u pojedinim područjima o pitanju otvorenih podataka te je razvijen metodološki okvir za analiziranje ekosustava otvorenih podataka u Hrvatskoj. Nadalje, održane su radionice za rješavanje praktičnih zadataka vezanih za istraživanje otvorenih podataka, radionice za mlade istraživače/doktorande (*early stage researchers* – ESR) tijekom kojih su prezentirani nacrti tema njihovih doktorata, kao i projektni sastanci vezani za dolazeće aktivnosti i ciljeve projekta. Na Ljetnoj školi uživo tijekom posljednja dva dana okupilo se oko 25 članova projektnih timova zagrebačkog sveučilišta.

Jedan je od projektnih partnera na projektu TODO Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Od fakultetskoga projektnog tima na Ljetnoj školi aktivno su sudjelovali izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa kao voditeljica te doc. dr. sc. Tihomir Katulić i dr. sc. Petra Đurman kao članovi fakultetskoga projektnog tima. Projekt TODO usmjeren je 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 zagrebačkog sveučilišta (Fakultet geodezije kao glavni koordinator, Fakultet elektrotehnike i računarstva, Fakultet organizacije i informatike, Pravni fakultet, Fakultet prometnih znanosti i Agro-

nomski fakultet) te Tehnološko sveučilište Delft (Nizozemska) i Egejsko sveučilište (Grčka). Projekt je operativno započeo 1. listopada 2019. te će trajati do listopada 2022. godine.

*Petra Đurman**

* Dr. sc. Petra Đurman, poslijedoktorandica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: petra.durman@pravo.hr.

Radionica o životnom ciklusu otvorenih podataka

UDK 35.07:004.5(047)

Dana 30. listopada 2020. održana je radionica *Open Data Life Cycle* u okviru *Obzor2020 Twinning Open Data Operational (TODO)* projekta. Iako je održavanje radionice prvotno planirano za hibridni način održavanja (uživo za sudionike sa Sveučilišta u Zagrebu i *online* za inozemne sudionike), zbog epidemiološke situacije održana je samo *online*. Radionica je okupila 50-ak sudionika.

Uvodne i pozdravne govore održali su doc. dr. sc. Ana Kuveždić Divjak, projektna koordinatorica s Geodetskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, i izv. prof. dr. sc. Almin Đapo, dekan Geodetskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Uvodni govor u ime Središnjega državnog ureda za razvoj digitalnog društva održala je Kristina Posavec, zamjenica državnog tajnika g. Bernarda Gršića, koja je ukratko predstavila politiku i aktivnosti Ureda u vezi s otvorenim podacima. Nakon uvodnih i pozdravnih govora uslijedila su izlaganja nekih od vodećih istraživača u području otvorenih podataka i e-uprave. U okviru prvog panela profesor Joep Crompvoets s Katoličkog sveučilišta u Leuvenu (Belgija) održao je izlaganje o ekosustavu otvorenih podataka u Europi, uključujući pregled pravnog okvira i politika te evaluaciju nekih dosadašnjih efekata. Profesor Marijn Janssen s Tehnološkog sveučilišta u Delftu (Nizozemska) održao je izlaganje o važnosti otvorenih podataka u kružnom gospodarstvu referirajući se i na važnost podizanja svijesti o proizvodnji i upotrebi podataka te o njihovoj vrijednosti.

U okviru drugog panela profesorica Frederika Welle Donker s Tehnološkog sveučilišta u Delftu govorila je o ponovnoj uporabi otvorenih podataka i korisnicima takvih podataka. Profesor Yannis Charalabidis s Egejskog sveučilišta u Grčkoj izlagao je o strategijama i praksama strategija o otvorenim podacima u europskim zemljama. Izv. prof. dr. sc. Ana-

marija Musa, voditeljica projektnog tima Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, održala je izlaganje o otvorenim podacima u Hrvatskoj referirajući se na pitanja razvoja politike i pravnog okvira, dionika, dostupnosti otvorenih podataka te izazova i problema u njihovu ponovnom korištenju.

U okviru trećeg, posljednjeg panela Gianfranco Cecconi, voditelj europskog portala otvorenih podataka, govorio je o životnom ciklusu otvorenih podataka iz perspektive Europske unije objašnjavajući karakteristike portala otvorenih podataka EU-a, dok je profesor Stefaan G. Verhulst, suosnivač i ravnatelj *Governance Laboratory (The GovLab)* u okviru Sveučilišta u New Yorku, održao izlaganje na temu tzv. trećeg vala otvorenih podataka – ponovne uporabe široka spektra različitih otvorenih podataka – nakon prava na pristup informacijama kao prvog i otvorenih podataka javnog sektora kao drugog vala. Radionica je zaključena završnim izlaganjem projektne koordinatorice doc. dr. sc. Ane Kuveždić Divjak, koja je ukratko navela sljedeće korake u okviru projekta i mogućnosti za daljnju suradnju.

*Petra Đurman**

* Dr. sc. Petra Đurman, poslijedoktorandica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: petra.durman@pravo.hr.

Godišnje savjetovanje službenika za informiranje

UDK 35.08:342.732(047)

U organizaciji Povjerenika za informiranje te uz potporu Državne škole za javnu upravu ovogodišnje je stručno savjetovanje zbog okolnosti izazvanih pandemijom koronavirusa održano 25. i 26. studenog preko platforme ZOOM, a sudionici su se mogli uključiti postavljanjem pitanja na aplikaciji Slido ili putem *chata* na ZOOM-u.

Dr. sc. Zoran Pičuljan, aktualni povjerenik, uvodno je govorio o potrebi kontinuiranog dijaloga s onima koji primjenjuju Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI) u tijelima javne vlasti kako bi se osigurala daljnja stručna specijalizacija službenika za informiranje te je istaknuo nužnost razmatranja pojedinih prijedora u zakonskom okviru s ciljem unaprjeđivanja primjene i postizanja veće efikasnosti. Povjerenik je također na kraju svakog panela ponudio zaključke proizišle iz pojedinačnih izlaganja.

Doc. dr. sc. Alen Rajko otvorio je prvi panel, *Ostvarivanje prava na pristup informacijama i klasificirani podaci*, izlažući temu *Pravo korisnika na informaciju i zaštita javnog/državnog interesa*, kojom je obrazložio pravni temelj za ograničenja ostvarivanja tog prava te objasnio uloge Povjerenika za informiranje i Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. Obrazloženje razloga korištenja i osiguranje pravne zaštite kod primjene klasificiranih podataka trebali bi biti pravni standard u suvremenome demokratskom društvu. Svjetlana Milišić iz Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost predstavila je rad Ureda i odnos između Zakona o tajnosti podataka i Zakona o pravu na pristup informacijama u vezi s klasificiranim podacima, dok je Dubravka Bevandić iz Ureda povjerenika za informiranje predstavila Smjernice o pristupu informacijama i klasificiranim podacima, uz prikaz nekoliko konkretnih primjera iz prakse Povjerenika. Isključiva ovlast vlasnika klasificiranih podataka pretpostavlja izrazitu odgovornost u procjeni potrebe

za klasificiranjem, kao i deklasificiranjem podataka. Ustavna definicija i zakonsko uređenje pristupa informacijama obvezuje tijela javne vlasti na izričito poštivanje procesnih radnji te nužnost obrazloženja kod primjene sustava klasificiranih podataka.

Drugi tematski panel, *Ponovna uporaba i otvoreni podaci – koliko je posla pred nama?*, vodila je izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa, prva povjerenica za informiranje u Republici Hrvatskoj, s izlaganjem na temu *Razvoj, implementacija i izazovi primjene europske regulacije na području otvorenih podataka*. Zaključila je da je već i postojeći zakonodavni okvir dovoljno izazovan za punu primjenu te da je potrebno uložiti dodatni napor u ispunjenje obveza na razini sustava, ali i na razini pojedinih javnih tijela, posebno onih koji su imatelji visokovrijednih podataka. Jedan od temelja europskog koncepta transparentnog društva svakako je obveza tijela javne vlasti za stvaranjem korisnih, visokovrijednih otvorenih podataka, što se najbolje ostvaruje kroz identifikaciju informacija stalnom komunikacijom i sinergijom tijela javne vlasti i korisnika. Marko Kovačić iz Ureda povjerenika za informiranje predstavio je djelovanje nadzornog tijela u dijelu praćenja ispunjenja obveze proaktivne objave informacija, registara i baza, dok je Božo Zeba izlagao o trenutačnom stanju i daljnjoj dinamici otvaranja podataka javnog sektora te planovima Središnjega državnog ureda za razvoj digitalnog društva za unaprjeđenje funkcionalnosti Portala otvorenih podataka i povećanja broja objavljenih skupova podataka. Konkretni hrvatski odgovor u području otvorenih podataka projekt je usmjeren na sustavno otvaranje visokovrijednih podataka koji se realizira unaprjeđenjem IT sustava i podizanjem razine znanja zaposlenika javnog sektora te poticanjem interesa korisnika.

Prof. dr. sc. Dario Đerđa otvorio je treći tematski panel naziva *Učinimo Zakon o pravu na pristup informacijama efikasnijim* izlaganjem na temu *Koncepcijska rješenja općeg upravnog postupka i pravo na pristup informacijama*, gdje je analizirao temeljne institute i njihovu komplementarnost sa Zakonom o općem upravnom postupku (ZUP). ZPPI ima gotovo generalnu klauzulu usklađenosti sa ZUP-om, osim u pitanjima u kojima je po prirodi stvari – specifičnim zahtjevima područja pristupa informacijama, potrebna posebna regulacija. Zatim su Hrvoje Vindakijević i Jagoda Botički iz Ureda povjerenika za informiranje prikazali razvoj pravne regulacije prava na pristup informacijama, uz sistematizaciju kritičnih točaka primjene Zakona uočenih u praksi zaštitne funkcije Povjerenika za informiranje te predstavili prijedlog za razmatranje i raspravu sa stručnom javnošću u noveliranju postojećega zakonskog okvira, posebno istaknuvši potrebu redefiniranja obveza tijela javne vlasti u proaktivnoj objavi informacija kao

i odgovornost za njihovu (ne)objavu. Pristup informacijama u hrvatskome pravnom sustavu slijedi europske standarde, a evolucija prava kontinuirano širi obveze tijela javne vlasti i neovisnoga nadzornog tijela.

Kao zaseban dio savjetovanja održan je i Forum službenika, na kojem su se razmjenjivala mišljenja i stavovi o potrebi daljnjeg razvoja institucijskog i funkcionalnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Tako je istaknuto da u svakodnevnoj primjeni Zakona postoje prijepori vezni za zlouporabu i utvrđivanje javnog interesa za tražene informacije, a raspravljala se i mogućnost izjednačavanja obveznika primjene ZPPI-ja s definicijom obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi.

U *online* savjetovanju ukupno je sudjelovalo čak 136 sudionika, što upućuje na potrebu stalnog dijaloga i razmjene mišljenja svih dionika uključenih u provedbu i nadzor prava na pristup informacijama, ali i znanstvenika i upravnih praktičara koji se tom temom bave u akademskom i stručnom radu. Tijekom savjetovanja odgovoreno je i raspravljeno tridesetak pristiglih pitanja i komentara, a zaključno se službenicima za informiranje uputio poziv da već sada počnu predlagati teme za 2021. godinu.

*Paola Horvat Sovilj**

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

Projekt *Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi*

UDK 35.08:331.363(497.5)
35.08:377(497.5)

Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. definirani su glavni smjerovi reorganizacije i racionalizacije postojećega upravnog sustava. U točki 5.1.1. poseban naglasak stavljen je na kompetencije zaposlenih u javnoj upravi¹ te se upućuje na nužnost analize potrebnih kompetencija za obavljanje pojedine vrste poslova. Uz opće kompetencije koje su primjenjive u raznim područjima, upućuje se i na potrebu definiranja specifičnih kompetencija vezanih za posebne vrste stručnih poslova u pojedinim sektorima. U sklopu cilja 6. »utvrđen sustav kompetencija« predviđeno je da Ministarstvo uprave RH (sada Ministarstvo pravosuđa i uprave RH – MPU) izradi kompetencijski okvir za zaposlene u javnoj upravi,² što će se financirati iz fondova EU-a.

Akcijskim planom provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. izražena je politička opredijeljenost Vlade za provedbu reforme javne uprave te se, među ostalim, ističe potreba za depolitizacijom i učinkovitim upravljanjem ljudskim potencijalima (ULJP) u javnom sektoru (prioritet 2). Temelj je upravne reforme unaprjeđivanje sustava kompetencija (specifični cilj 9. »utvrđeni sustav kompetencija«) i uvođenje transparentnog sustava zapošljavanja. Mjera 9.1. predviđa analizu kompetencija potrebnih za obavljanje poslova u javnoj upravi, utvrđivanje kompetencijskog okvira te izradu metodologije za procjenu kompetencija. S

¹ Javna uprava u smislu Strategije obuhvaća tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti (javnopravna tijela).

² Predviđeni rok za provedbu tog cilja bio je IV. tromjesečje 2016., no realizacija je počela tek početkom listopada 2019.

obzirom na to da aktualno zakonodavstvo ne propisuje obvezu implementacije kompetencijskog okvira u području ULJP-a u javnoj upravi RH te da većina organizacija javne uprave, uz neke iznimke, nema na raspolaganju prikladan kompetencijski okvir, novoutvrđene kompetencije unijele bi se u interne akte javnopravnih tijela, a Registar zaposlenih proširio bi se na način da obuhvati i tako utvrđene kompetencije zaposlenih.

Početne aktivnosti na tom području započete su u 2014. godini realizacijom IPA TWL 2010 projekta *Potporna jačanju administrativnih kapaciteta kroz razvoj kompetencija u državnoj upravi*, kojeg je nositelj bilo Ministarstvo uprave u suradnji s *twinning* partnerom – nizozemskim institutom za javnu upravu. U listopadu 2019. započet je mnogo opsežniji projekt pod nazivom *Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi* kojeg je također nositelj MPU. Ugovor je potpisan s multidisciplinarnom konzultantskom tvrtkom WYG savjetovanje d. o. o.³ 1. listopada 2019. na 24 mjeseca, a provedba projekta započela je 3. listopada 2019.

Cilj je projekta razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi koji bi se trebao ostvariti: (1) izradom kompetencijskog okvira za rukovodeće i nerukovodeće službenike u javnoj upravi kojim će se definirati opće i posebne kompetencije; (2) implementacijom kompetencijskog okvira u devet pilot-tijela te (3) unaprjeđenjem i razvojem kompetencija službenika zaposlenih u jedinicama nadležnima za upravljanje ljudskim potencijalima.

Ciljana su skupina projekta službenici javne uprave zaposleni u tijelima državne uprave, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti (javnopravna tijela), a osobito službenici jedinica za ULJP. Dionici su projekta MPU (kao nositelj i korisnik projekta), Državna škola za javnu upravu (kao partner), devet tijela javne uprave te njihove jedinice za ULJP. Za pilot-tijela odabrana su tri državna tijela (Ministarstvo pravosuđa i uprave, Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike te Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine), tri jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (Međimurska županija, Grad Osijek i Grad Pazin) kao i tri agencije (Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti, Agencija za odgoj i obrazovanje te Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje).

³ WYG savjetovanje d. o. o. dio je američke kompanije *Tetra Tech* s više od 450 ureda diljem svijeta koja globalno zapošljava oko 20.000 ljudi.

Ministarstvo pravosuđa i uprave, u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, projektnim timom stručnjaka,⁴ projektnim timom zaposlenika MPU-a te predstavnicima pilot-organizacija, provodi različite aktivnosti na ostvarivanju rezultata predviđenih mjerom 6.1. Strategije. Ključni je rezultat projekta implementacija kompetencijskog okvira za javnu upravu u devet odabranih pilot-tijela te stvaranje pretpostavki za uspostavu ULJP-a u javnoj upravi utemeljenog na novoutvrđenim kompetencijama. Uvođenje kompetencijskog okvira trebalo bi pridonijeti poboljšanju znanja, vještina i ponašanja javnih službenika te ih uskladiti s potrebama i poslovima moderne javne uprave, a sve radi unaprjeđenja stručnog, učinkovitog i profesionalnog pružanja usluga građanima i drugim korisnicima javnih usluga.

Do sada je uočeno nekoliko objektivnih rizika i problema koji usporavaju rad na projektu. Među njima se ističu pandemija prouzročena koronavirusom koja je promijenila tijek i način obavljanja mnogih aktivnosti, osobito onih koje zahtijevaju participativni pristup i zajednički rad s pilot-tijelima. Nadalje, kašnjenje početka provedbe projekta *Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu RH* u sklopu kojeg je trebalo pripremiti prethodnu analizu poslovnih procesa u tijelima javne uprave dovelo je u određenoj mjeri do povećanja opsega posla tog projekta. Na koncu, treba spomenuti i izazov oko usuglašavanja različitih shvaćanja velika broja dionika u vezi sa sadržajima i ciljevima pojedinih projektnih aktivnosti.

Gordana Marčetić*

⁴ Direktor WYG-a Mladen Vojković ujedno je i direktor projekta koji upravlja cjelokupnim operativnim okvirom. Prva je ključna stručnjakinja voditeljica projekta prof. dr. sc. Gordana Marčetić (stručnjakinja za ULJP), a drugi je ključni stručnjak Tomislav Bronzin (stručnjak za IT sustave). Uz njih je i niz drugih stručnjaka za javnu upravu, organizaciju državne i javne uprave te ULJP (iz akademske zajednice i privatnog sektora) te dodatni stručnjaci i administrativno-logističko područje zaposleno u WYG-u, koji obavljaju različite aktivnosti u pojedinim fazama projekta.

* Prof. dr. sc. Gordana Marčetić, redovita profesorica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: gordana.marcetic@pravo.hr.

Ivan Koprić: *Policija i policijski službenici u Hrvatskoj: empirijsko istraživanje i pravna analiza*

UDK 351.741(497.5)(048.1)

Priručnik u izdanju Instituta za javnu upravu iz Zagreba, objavljen u svibnju 2019., donosi pregled i analizu rezultata dvaju autorovih znanstvenih istraživanja provedenih u suradnji Instituta i Sindikata policije Hrvatske. U okviru operativnog programa *Učinkoviti ljudski potencijali* financiranog iz Europskoga socijalnog fonda Sindikat policije Hrvatske na pozive je prijavio dva projekta: *Jačanje socijalnog dijaloga – faza II 2015. te Jačanje socijalnog dijaloga – faza III 2017.* s ciljem unaprjeđenja znanja i kompetencija Sindikata policije o mehanizmima socijalnoga dijaloga te stvaranja pretpostavki za ravnopravno sudjelovanje u donošenju odluka o položaju policajaca.

U okviru projekta *Dijalog za sigurnost – sigurnost za dijalog* autor je od rujna 2015. do travnja 2016. proveo empirijsko istraživanje o položaju policajaca u Republici Hrvatskoj u kontekstu gospodarske krize i novih sigurnosnih izazova policijskih službenika s ciljem utvrđivanja ključnih elemenata položaja policajaca u Republici Hrvatskoj te donošenja preporuka za buduće poboljšanje. Drugo je istraživanje, pravnog karaktera, provedeno u okviru projekta *Analiza uređenja položaja policijskih službenika te gradnja bipartitnog socijalnog dijaloga i organizacijske strukture*, od travnja do rujna 2018. Metodama pravne znanosti autor je analizirao uređenje položaja policijskih službenika u Hrvatskoj u svjetlu međunarodnih pravnih standarda s ciljem donošenja preporuka za njegovo unaprjeđenje. Na temelju tih istraživanja autor je pripremio dvije studije, *Položaj policijskih službenika u Republici Hrvatskoj – rezultati znanstvenog istraživanja i preporuke za poboljšanje te Istraživanje o pravnoj analizi uređenja položaja*

policijskih službenika u Republici Hrvatskoj, koje su zatim predstavljene na znanstveno-stručnim skupovima u organizaciji Sindikata policije Hrvatske i Instituta za javnu upravu.

Priručnik sadržava obje spomenute studije i strukturiran je u nekoliko osnovnih dijelova. U prvom dijelu obrađen je razvoj policije kao upravne službe u Europi te položaj policije i policijskih službenika. U nastavku slijedi analiza razvoja policije u Hrvatskoj od samih početaka do danas, s naglaskom na specifičnu situaciju nakon osamostaljenja Republike Hrvatske. Nakon toga donose se rezultati empirijskog istraživanja od 2015. do 2016. s preporukama za poboljšanje položaja policijskih službenika u uvjetima gospodarske krize i mjera državne štednje te novih sigurnosnih izazova. Slijedi obrada pravnog istraživanja iz 2018. koja pokriva pojmovnu analizu, suvremene reformske tendencije u službeničkom pravu te pregled i sistematizaciju s osvrtom na praktična pitanja provedbe pravnog okvira i prijedlozima za unaprjeđenje uređenja položaja policijskih službenika.

Osim iscrpnih analiza dvaju provedenih istraživanja priručnik sadržava i priloge – *Anketni upitnik za istraživanje* korišten 2015. za potrebe empirijskog istraživanja te *Intervju* s pitanjima korištenim za potrebe pravne analize 2018. Na kraju knjige nalazi se i prijevod prve studije iz 2016. na engleski jezik. Objava ovog priručnika nastavak je suradnje Sindikata policije Hrvatske i Instituta za javnu upravu u interesu sigurnosti građana, zakonitosti rada policije, jačanja kapaciteta Sindikata policije te unaprjeđenja znanstvene analize policije.

Knjiga je odličan izvor informacija o specifičnoj upravnoj službi te se može koristiti kao kvalitetan priručnik za stručno usavršavanje praktičara koji se bave javnom upravom, a osim polaznicima Visoke policijske škole i Policijske akademije svakako se preporučuje i studentima stručnih upravnih studija i specijalističkih studija javne uprave te sveučilišnih doktorskih studija javnog prava i javne uprave kao i svim istraživačima i znanstvenicima zainteresiranima za to područje.

Priredila: Paola Horvat Sovilj*

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

Vojko Rešetar: *Neposredan način izbora predsjednika Republike Hrvatske: potreba ili mit*

UDK 342.8:342.511(497.5)(048.1)

Neposredan način izbora predsjednika Republike Hrvatske: potreba ili mit novi je priručnik u izdanju Instituta za javnu upravu iz Zagreba, autora mr. sc. Vojka Rešetara te urednika prof. dr. sc. Ivana Koprića, objavljen u rujnu 2020.

U knjizi se analiziraju obilježja izbora predsjednika Republike, izvodi se kritika modela neposrednog izbora državnog poglavara te iznosi vlastite prijedloge o izboru šefa države u budućnosti. Prema autorovoj napomeni, neposredan poticaj za pisanje tog rada bio je tijekom sedmih izbora za predsjednika Republike Hrvatske 2019./2020., a tekst je dovršen na sam dan proglašenja rezultata predsjedničkih izbora – 5. siječnja 2020.

Knjiga je koncipirana u tri tematska dijela kojima prethodi koncizan uvod u analiziranu problematiku. U poglavlju naslova *Osnovna obilježja izbora predsjednika Republike Hrvatske* autor donosi detaljan pregled obilježja institucije predsjednika države i načina njegova izbora od samog početka ustavnog razvoja Republike Hrvatske 1990. u komparaciji s praktičnim primjerima drugih zemalja. Sljedeći tematski prostor autor koristi kako bi kritički i polemično, dajući široka obrazloženja svojih jasno iznesenih stavova, čitatelju ponudio odgovor na pitanje koje je ujedno i naslov ovog poglavlja – *Zašto nije dobro neposrednim izborom birati predsjednika Republike Hrvatske*. U zaključnom dijelu naslova *Kako birati predsjednika Republike Hrvatske: neke odrednice* na temelju opsežne literature, iskustava i komparativne prakse autor oblikuje svoj izvorni model izbora državnog poglavara u Hrvatskoj koji bi, po njegovu obrazloženom stajalištu, imao važne pozi-

tivne učinke. Zagovara ključnu promjenu s neposrednog na posredni izbor predsjednika Republike.

Ta je publikacija namijenjena svim znanstvenicima, istraživačima i stručnjacima koji se zanimaju za funkcioniranje i oblikovanje institucija političko-upravljačkog sustava u Hrvatskoj, drugim ekspertima, studentima svih razina kao i medijima, građanima i općoj javnosti, a jedna od namjena svakako je i poticanje široke stručne i političke rasprave o ulozi, očekivanjima i zadacima, načinu izbora i učincima postojećih ustavnopravnih, političko-institucijskih i javnoupavljačkih rješenja.

Priredila: *Paola Horvat Sovilj**

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

Filipe Teles, Adam Gendźwiłł, Cristina Stănuș i Hubert Heinelt (ur.): *Close Ties in European Local Governance: Linking Local State and Society*

UDK 35.07:351(4)EU(048.1)

Close Ties in European Local Governance: Linking Local State and Society knjiga je u izdanju kuće Palgrave Macmillan, a objavio ju je i Springer Nature Switzerland AG 2020. godine. Urednici su Filipe Teles, Adam Gendźwiłł, Cristina Stănuș i Hubert Heinelt. Rezultat je višegodišnjeg rada brojnih znanstvenika, dijelom pod okvirom istraživačke skupine *Local Government and Politics* (LOGOPOL) Europskog konzorcija za politička istraživanja (*European Consortium for Political Research*, ECPR), a dijelom unutar istraživanja provedenih na *European Urban Research Association* (EURA) te je prvo izdanje nastalo unutar projekta Palgrave studija ispitivanja subnacionalnih razina upravljanja i demokracije kroz konkretnu praksu europskih regija i gradova te mogućih poboljšanja u postizanju veće participacije građana u odlučivanju s naglaskom na interdisciplinarnim komparativnim istraživanjima. Glavni je zadatak autora u ovom izdanju bio identificirati i opisati mreže odnosa lokalne vlasti s građanima slijedeći unaprijed postavljene smjernice – institucionaliziranost kao glavni kriterij odabira, zatim naglasak na mrežama reprezentativnog tipa te jasna i precizna karakterizacija njihovih glavnih obilježja. Knjiga na 456 stranica ukupno broji 26 poglavlja, od kojih je prvo *Interactions of Societal Actors and Local Government in Institutionalized Governance Arrangements: The Book's Scope and Content*, koje potpisuju urednici Filipe Teles, Adam Gendźwiłł, Cristina Stănuș i Hubert Heinelt. Drugo poglavlje Filipea Telesa nosi naslov *Diversity in Local State-Society Relations: A Typology to Grasp*

Differences in Institutional Networks, a u njemu se postavlja bazičnaprihvać tipologija prema kojoj će autori sistematizirati svoja istraživanja. U trećem poglavlju, *How to Measure the Autonomy, Coherence and Relevance of Local State-Society Relations*, Björn Egner, Hubert Heinelt i Detlef Sack raspravljaju o trima glavnim dimenzijama (autonomija, koherentnost i važnost) kojima će se autori baviti u svojim analizama promatranih mreža. Dalje slijede prikazi 22 europske države koje redom potpisuju: Werner Plešberger (Austrija), Koenraad De Ceuninck i Tom Verhelst (Belgija), Ivan Koprić, Dubravka Jurlina Alibegović, Romea Manojlović Toman, Dario Čepo i Sunčana Slijepčević (Hrvatska), Jakub Lysek i Dan Ryšavý (Češka), Alistair Jones i Colin Copus (Engleska), Linnéa Henriksson (Finska), Deborah Galimberti (Francuska), Björn Egner, Hubert Heinelt i Detlef Sack (Njemačka), Panagiotis Getimis (Grčka), Grétar aðór Eyjórs-son i Eva Marín Hlynisdóttir (Island), Paula Russell (Irska), Annick Magnier i Marcello Cabria (Italija), Iveta Reinholde, Inese Āboloņa i Malvine Stučka (Latvija), Jurga Bučaitė-Vilkė i Aistė Lazauskienė (Litva), Hans Vollaard (Nizozemska), Karin Fossheim (Norveška), Adam Gendźwiłł, Joanna Krukowska i Paweł Swianiewicz (Poljska), Luís Mota, Patrícia Silva i Filipe Teles (Portugal), Cristina Stănuș i Daniel Pop (Rumunjska), Carmen Navarro i Lluís Medir (Španjolska), Anders Lidström i David Feltenius (Švedska) te Oliver Dlabac (Švicarska).

Poglavlja abecednim redom prate studije država pa se tako *Local State-Society Relations in Croatia* našlo kao šesto poglavlje u knjizi. U pisanju toga znanstvenog rada sudjelovali su prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, ujedno i predsjednik Instituta za javnu upravu te glavni i odgovorni urednik znanstveno-stručnog časopisa *Hrvatska i komparativna javna uprava*, dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović, znanstvena savjetnica Ekonomskog instituta u Zagrebu, doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, doc. dr. sc. Dario Čepo s Katedre za sociologiju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i dr. sc. Sunčana Slijepčević, znanstvena savjetnica Ekonomskog instituta u Zagrebu. Petero autora istražilo je četiri važne mreže odnosa lokalne razine vlasti i društva u Hrvatskoj.

Početno se analizira savjet mladih kao savjetodavno tijelo predstavničkih tijela (općinskih i gradskih vijeća i županijskih skupština) s važnom zadaćom sudjelovanja u adresiranju pitanja koja se tiču mladih osoba te poticanja i ohrabivanja mladih da se uključe u procese donošenja odluka na lokalnoj razini. Savjeti mladih javljaju se kao posljedica harmonizacije s europskom politikom za mlade čija je važna komponenta osiguravanje su-

djelovanja mladih u političkim procesima, a osnivanje i djelovanje savjeta određeno je Zakonom o savjetima mladih. Od uvođenja 2007. do danas prisutan je trend opadanja broja aktivnih savjeta te im ukupni broj varira između 86 i 117.

Sljedeće se istražuju školski odbori i vijeća roditelja koji označavaju važne oblike predstavljanja i zagovaranja interesa roditelja u upravljanju školama pod lokalnom ingerencijom. Prema Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi školski odbori upravljaju školama te donose odluke, rješenja, zaključke, usvajaju školske statute, pravilnike, planove i programe rada itd. Sastoje se od sedam članova od kojih jednog bira radničko vijeće, jednog izabire vijeće roditelja iz redova roditelja, učiteljsko/nastavničko vijeće bira dva člana iz redova učitelja/nastavnika / stručnih suradnika, a tri člana bira osnivač škole (jedinica lokalne ili regionalne samouprave). Vijeća roditelja manja su tijela isključivo savjetodavnog tipa. Zatim se istražuju lokalne razvojne agencije koje su počele s osnivanjem 2004., a nakon zakonodavne regulacije 2015. (Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske) prepoznate su kao javna tijela s ciljem učinkovite koordinacije i poticanja razvoja na lokalnoj razini koja osnivaju jedna ili više lokalnih samouprava u obliku javne ustanove ili trgovačkog društva. Bave se poslovima općega gospodarskog interesa – koordinacija izrade strategije razvoja jedinice lokalne samouprave, koordinacija izrade akcijskih planova za provedbu strategija, praćenje provedbe, poticanje pripreme razvojnih projekata, sudjelovanje u izradi razvojnih projekata itd. Mogu djelovati kroz lokalnu akcijsku grupu (LAG), koja je posljednji promatrani oblik. Lokalna akcijska grupa partnerstvo je predstavnika javnog, gospodarskog i civilnog sektora određenoga ruralnog područja koje je osnovano s namjerom izrade i provedbe lokalne razvojne strategije tog područja.

Svaka od tih mreža analizirana je po stupnju autonomije, koherencije i važnosti, a zaključno se iznose obilježja koja ih grupiraju u dva pola – savjeti mladih i školski odbori (zajedno s vijećima roditelja) fokusirani su svaki na svoje zatvoreno područje, dok su lokalne razvojne agencije i lokalne akcijske grupe posvećene ostvarivanju suradnje.

U posljednjem poglavlju, *Local State-Society Relations in European Countries: Main Findings*, urednici raspravljaju o analizama promatranih mreža i kuriozitetu izostanka utjecaja upravne tradicije na široku paletu pojavnosti njihovih različitih oblika.

Knjiga također sadržava kratak uvod, bilješke o autorima, popis slika i tablica te kazalo pojmova. Općenito je namijenjena znanstvenicima,

istraživačima i stručnjacima te je kaleidoskop iznimno kvalitetnih aktualnih komparativnih istraživanja, a poglavlje o Hrvatskoj svakako će privući pažnju domaćih eksperata tog područja te se preporučuje kao literatura studentima javne uprave, politologije i srodnih studija.

*Paola Horvat Sovilj**

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

Sjećanje na Josipa Kregara

UDK 929 Kregar, J.
34:316(497.5)Kregar, J.

Za mnoge koji su poznavali prof. dr. sc. Josipa Kregara vijest o njegovoj smrti 15. kolovoza 2020. godine bila je šokantna. Kregar je bio aktivan sveučilišni nastavnik i iznimno angažiran sudionik javnog i političkog života koji se vrlo često pojavljivao u medijima te smo svi navikli da je tu, da se zalaže za dobre vrijednosti, glasno govori, pametno komentira i daje dobre prijedloge. Djelovao je ne samo uvjerljivo, nego je pokazivao i dobru kondiciju, fizičku, intelektualnu i psihičku. Čak ni nama koji smo ga puno bolje poznavali, radili i surađivali s njim nije se činilo da bismo ga mogli u trenu izgubiti. Ipak, to se dogodilo.

Josip Kregar rođen je 1. siječnja 1953. u Ogulinu. Osnovnu školu završio je u Novom Vinodolskom, a gimnaziju u Šibeniku. Pravo je studirao u Zagrebu, diplomiravši 1976. Radio je kao znanstveni istraživač u Institutu za društvena istraživanja od 1976. do 1982. kad je prešao na Pravni fakultet u Zagrebu. Te iste godine obranio je znanstveni magistarski rad pod naslovom »Politički aspekti odnosa uprave i građana – empirijski test mogućnosti utjecaja« u okviru magistarskog studija upravno-političkih znanosti koji se izvodio na Pravnom fakultetu.

U nekoliko početnih godina bio je asistent na Katedri za nauku o upravi, koju je kao predstojnik vodio akademik Eugen Pusić. I prije toga bio je član Pusićeve grupe, radeći empirijska istraživanja s njezinim članovima u okviru Instituta za društvena istraživanja gdje je Pusić bio jedan od važnih pokretača istraživačkih aktivnosti u području javne uprave. Pusić mu je bio mentorom i kod magisterija i kod doktorata koji je stekao 1991. obranivši disertaciju pod naslovom »Deformacije organizacijske strukture: hijerarhija i solidarnost«.

Kako ga je zanimao sociološki pristup proučavanju javne uprave, već 1986. prelazi s Katedre za upravnu znanost na Katedru za sociologiju na

kojoj je prošao sve stupnjeve od docenta do redovitog profesora u trajnom zvanju. Vrijedi zabilježiti da se specijalizirao u području proučavanja organizacije u Parizu, i to na prestižnim institucijama, radeći tako s važnim znanstvenicima kao što su Michel Crozier i Gerard Timsit.

Krunu akademske karijere postigao je obavljajući funkciju dekana Pravnog fakulteta u Zagrebu u dva mandata, od 2005. do 2009. godine, upravo prvih godina provedbe po tzv. bolonjskim načelima reformiranog studija prava. Veliki su bili izazovi tih godina, a velike i političke najave tadašnje Vlade o opredjeljenju za jačanje znanosti, znanstvenog istraživanja, međunarodnog otvaranja i bitke za kvalitetu sveučilišnog rada i obrazovanja. Kregar je reformu podržavao i stalno kritički preispitivao, upozoravajući na nedostatke u sustavu, ponajprije na nedostatak mladih, kvalitetnih znanstvenika i asistenta čiji je izvrsni znanstveni rad temelj bolje kvalitete nastave. Svojim tadašnjim javnim istupima te svakodnevnim zalaganjem u nadležnim sveučilišnim i izvansveučilišnim tijelima bitno je pridonio poboljšanjima u radu ne samo Pravnog fakulteta nego i cijelog sustava znanosti i visokog obrazovanja.

Kao dekan, poticao je razne procese, a posebno se sjećam njegove uloge u motiviranju nastavnika i suradnika Fakulteta da prijave znanstvenoistraživačke projekte kod tadašnjeg Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa koji su započeli s realizacijom, poslije međunarodne evaluacije, 2007. godine. Tada sam kao voditelj prijavio projekt »Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet«. Projekt je u osam godina okupio gotovo 30 istraživača iz akademske zajednice i izvan nje te završio objavom najopsežnije knjige o harmonizaciji hrvatske uprave i upravnog prava s europskim standardima s 27 radova od ukupno 868 objavljenih radova i drugih tekstova koji su u okviru tog projekta zabilježeni u Hrvatskoj znanstvenoj bibliografiji CROSBI. Riječ je o knjizi »Europeizacija hrvatske javne uprave« koju je Pravni fakultet u Zagrebu objavio 2014. godine.

Premda sam spomenuti projekt zamislio nešto uže, s fokusom na upravnoznanstvene aspekte europeizacije, pri prijavi projekta zvao me Kregar, tada dekan, i zamolio da, s obzirom na odlazak profesora Medvedovića u mirovinu tijekom provedbe projekta, u projekt uključim i upravnopravni aspekt europeizacije, što sam i učinio. Tako je zahvaljujući njemu došlo do integracije znanstvene analize i istraživanja pravnih, organizacijskih, personalnih i drugih promjena hrvatske javne uprave u razdoblju koje obuhvaća pregovore o ulasku u Europsku uniju, priključenje te prvih godinu i pol članstva Hrvatske u Europskoj uniji.

Kregar je početkom 2020. navršio 67 godina života. Nakon navršene 65. godine nastavio je raditi na svojoj matičnoj instituciji, Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, praktično s istim žarom i voljom kao i prije toga.

Ništa se nije promijenilo u stilu, tempu i veselju s kojim je obavljao svoje poslove, od održavanja nastave i ispita do sudjelovanja u procesima upravljanja Fakultetom i Sveučilištem, koje je po mojem sudu bilo centar svih njegovih ambicija, ostvarenja i emocija.

Činjenica je ipak da akademski rad, premda u središtu njegovih interesa, nije bio jedini koji je privlačio Kregara. Privlačila ga je i politika. No, njegovo javno djelovanje nije bilo stranačko, premda je surađivao s političkim strankama i povremeno (i privremeno!) bio članom nekih od njih, nego građansko. I to ne bilo kakvo građansko, nego ono najkvalitetnije, obuhvaćajući niz aktivnosti od identifikacije javnih problema i njihove analize, publiciranja i govorenja o njima u medijima, motiviranja javnosti i aktera društvenog života, organiziranja i potpore važnim inicijativama, nudičenja i zagovaranja dobrih, promišljenih i elaboriranih načina rješavanja društvenih problema, članstva, osnivanja i aktivnosti u organizacijama civilnog društva, pa sve do ocjenjivanja i vrednovanja rezultata javnih politika, društvenih procesa i političkih aktivnosti. Uz ostalo, bio je predsjednik Transparency International Hrvatska (1998. – 2002.), Upravnog odbora Otvorenog društva u Hrvatskoj te Centra za demokraciju i pravo »Mirko Tripalo«.

Sam raspon tih aktivnosti pokazuje kolika je bila i njegova snaga koju je nesebično trošio za javno dobro. Takva njegova javna aktivnost nije nikad jenjala, samo je dobivala nove i nove forme. Bilo je u tome što je radio i puno razočaranja, situacija se nije popravljala, ali Kregara to nije vodilo u desperaciju, nego samo još više poticalo na traženje novih ideja, putova, argumenata, kao i novih aktera, novih ljudi i novih oblika aktivnosti kojima bi se negativnosti prevladale. U tom smislu Kregar nije bio samo istaknut intelektualac, čovjek koji uočava, analizira, govori i predlaže, nego i motivator i pokretač, čovjek koji otvara nove prozore i stvara nove staze.

Kregar je tijekom vremena postao institucija pa danas gotovo da nema čovjeka koji ne zna za njega. Tomu je znatno pridonio stil njegova odnosa prema ljudima: bio je najblaži i najotvoreniji za argumente onih s najmanje moći, a što je moć sugovornika bila veća, to je prema njemu nastupao oštrije i nepokolebljivije. Mnogima su ostala u sjećanju njegova beskompromisna sučeljavanja s političkim moćnicima u kojima je redovito izlazio kao retorički i moralni pobjednik. Sa studentima je pak volio razgovarati, slušati ih i priznavati im i važnost i validnost njihovih argumenata.

Na taj je način Kregar zapravo učio, on je studiranje (lat. *studere* = razmatranje, pomno ispitivanje) pretvorio u proces i medij društvenih promjena. Upravo u kontaktu sa studentima i građanima bio je izvor njegove inspiracije i ključ njegovih argumenata. Zato i ne začuđuje da se nikad nije htio

institucijski odvojiti od akademske zajednice, nikad zapravo nije prešao u politiku kao profesionalno područje i aktivnost iz koje je, prema mnogim drugim primjerima, povratak u znanost i visoko obrazovanje jako, jako teško, ako ne i nemoguće.

Za razliku od onih koji misle da nije bio uspješan u politici jer nije osvojio ove ili one pozicije u izvršnoj vlasti, zagovornik sam teze, a mislim da sam ga dobro poznao, da on jednostavno takav uspjeh nije ni htio i da je ponude za njihovo preuzimanje odbijao zato da bi mogao više i snažnije javno govoriti. To je volio, za to se osjećao spremnim, tu je bio jak.

Od političkih pozicija koje je obnašao ili za koje se kandidirao valja izdvojiti one povjerenika Vlade Republike Hrvatske za Grad Zagreb koju je obnašao u proljeće 2000. godine, zastupnika u Hrvatskom saboru 2011. – 2015. kad je bio i predsjednik saborskog Odbora za pravosuđe te kandidaturu za gradonačelnika grada Zagreba 2009. godine.

Godine 2000. grad Zagreb bio je ključna arena političke bitke te je Vlada postavila Kregara za povjerenika koji je odlučnim radom u nekoliko mjeseci otvorio gradsku upravu javnosti, transparentno pokazao rezultate, financijsko stanje i probleme dotadašnjeg upravljanja glavnim gradom te stvorio pretpostavke za održavanje prijevremenih izbora. Iz Sabora nije otišao ni na jednu od mogućih izvršnih pozicija, nego se usmjerio na davanje tona radu nacionalnoga predstavničkog tijela.

Kandidatura za gradonačelnika Zagreba 2009. godine, kad su održani prvi neposredni izbori za tu važnu funkciju, više je bila pokušaj pokazivanja da politički dotadašnjeg gradonačelnika Milana Bandića ima alternative te da postoji biračko tijelo koje tu alternativu podržava. Da nije bio nesvjestan koliko je teško srušiti dotadašnju interesno-političku mrežu, pokazuje i izjava dana nakon prvog kruga izbora da je ulazak u drugi krug ostvarenje cilja radi kojeg se kandidirao. U drugom je krugu ipak dobio oko 37 % glasova, što je potvrdilo da alternativna politika onoj Milana Bandića doista postoji te da je takav rezultat uvod u političke promjene na državnoj razini, do kojih je i došlo 2011. godine.

Zbog takve važnosti Josipa Kregara za javni život u Hrvatskoj, i u sjeni njegove uloge angažirana intelektualca, detalji njegove akademske karijere ostali su javnosti nešto manje poznati. Sistematizirati to obilje svih vrsta akademske aktivnosti, rezultata, istraživanja, projekata, kao i znanstvenih i stručnih knjiga i radova nije nimalo lako. Kregar je i tu radio bez zadržke, ne štedeći se, s puno volje i elana, neprestano otvarajući nove niše i jureći novim putovima. Trebat će sve to s puno pažnje istražiti.

Valja ipak spomenuti da je autor ili suautor niza sveučilišnih udžbenika, monografija i knjiga, kao i mnoštva znanstvenih i stručnih radova te drugih priloga u znanstveno-stručnoj periodici. Područja u kojima je objavljivao obuhvaćaju raspon od opće sociologije te sociologije prava i javne uprave, preko korupcije i etike u politici i upravi i ekonomske analize prava do decentralizacije i lokalne samouprave te problema u službeničkim sustavima. Važnije su mu publikacije *Politički aspekti odnosa građana i uprave* (1982.), *Ogledi o društvenim procesima i institucijama* (suautor, 1994.), *Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija* (1999.), *Uvod u sociologiju* (glavni autor, 2006.), *Korupcija i povjerenje* (suautor, 2010.), *Decentralizacija* (suautor, 2011.), *Sociologija uprave* (2014.), *Etika u politici i javnoj upravi* (suautor, 2016.) i druge. Uz akademske knjige objavio je više knjiga svojih tekstova u kojima analizira stanje u društvu i aktualne probleme Hrvatske, poput *Protiv vjetra* (2010.), *Porijeklo sumnje* (2012.), *Šutnja* (2017.) i druge. Uz publiciranje bio je vrlo aktivan u ostalim akademskim aktivnostima, od izlaganja i priopćenja na domaćim i međunarodnim znanstvenim i stručnim skupovima, preko održavanja nastave na raznim institucijama i ekspertne potpore reformskim procesima u zemlji i inozemstvu do istraživanja i sudjelovanja u preobrazbi i modernizaciji sveučilišta.

Mnogo je Kregarovih aktivnosti i rezultata zabilježeno u njegovim biografijama, izvještajima o napredovanju i bibliotečnim katalozima, ali bojim se da nitko neće utvrditi sve što je on radio i postigao. Kregar je naime bio nesklon pažljivo bilježenju karijernih pojedinosti, imao je previše toga što je htio napraviti da bi se uz to stigao baviti još i katalogiziranjem sveg tog nepreglednog mnoštva podataka o samome sebi. U tom su smislu njegov život, rad i postignuća zahvalna tema čak i za znanstveno istraživanje, a to je dostignuće samo po sebi.

Na kraju ovog sjećanja htio bih zabilježiti još nekoliko detalja iz svojeg odnosa s Josipom Kregarom. Kregara ili Krega, kako se sam potpisivao i kako smo ga svi zvali, upoznao sam negdje početkom 1987. u kabinetu akademika Eugena Pusića. U redakciji studentskog časopisa *Pravnik* u čijem sam radu sudjelovao od 1985. do kraja studija 1987. rodila se ideja o organizaciji javne tribine o birokraciji na kojoj bi uvodno izlaganje dao akademik Pusić. Mene su zadužili za provedbu te ideje jer sam već tad, poslije položenog ispita bio u kontaktu s profesorom Stjepanom Ivaniševićem, jednim od nastavnika na Katedri za nauku o upravi, u vezi s pripremom svoga diplomskog rada.

Pusić nije bio sklon ideji da sam sudjeluje na tribini, nego je odredio i temu i sudionike. Tribina je održana 5. ožujka 1987. na Pravnom fakultetu

pod naslovom »Birokracija ili autoregulacija: alternative u socijalizmu«. Na tribini su govorili profesor Milan Ramljak, o birokratskom tipu organizacije po Maxu Weberu, tada još magistar Josip Kregar, o disfunkcijama birokracije, profesor Stjepan Ivanišević, o samoupravnoj organizaciji društva, akademik Eugen Pusić, o slabostima autoregulativnog modela društva, pa i ja, s uvodnim izlaganjem, prije svih njih. Izlaganja su objavljena u časopisu *Pravnik*, br. 2 iz 1987. godine.

Kregar je na toj tribini uspio za svoje izlaganje pridobiti najveću pažnju jer, dok su svi ostali govorili akribično i znanstveno, on je počeo pričom o poplavi koja se dogodila poslije prve kiše na nogometnom igralištu u čijoj je izradi i sam kao vojnik na služenju vojnog roka u JNA-u sudjelovao. Sve ostalo što je rekao, a to su bile zanimljive, ali ipak poznate stvari o disfunkcijama birokracije, odnosno kritici Weberova modela birokratske organizacije, ostalo je u sjeni priče koju je Kregar ispričao na iznimno zanimljiv, pa i dramatičan način, s puno književnog dara.

Od tada smo ostali u kontaktu premda sam ja poslije zaposlen na Katedri za upravnu znanost, a on je razvio svoju aktivnost mahom u području sociologije. Mnoštvo knjiga koje su mi bile potrebne za poslijediplomski studij, pisanje magistarskog rada, disertacije i znanstvenih radova bilo je na posudbi kod Kregara pa smo se nerijetko nalazili zbog njih. Tad naime nije bilo interneta i elektroničkih knjiga koje bismo lako dobavili sjedeći kod kuće u fotelji.

Kregar je bio više nego druželjubiv, ali bio je i intelektualno oštrouman te osobno katkad oštar u prosudbama. Puno je više kava popio s drugim ljudima nego sa mnom, čak i ako bismo ubrojili one u skupinama asistenata koji se nalaze u *Kavkazu* ili *Blatu* poslije sjednica fakultetskog Vijeća da rasprave aktualnosti koje su bile zanimljive nama, fakultetskoj mladariji. Premda se nismo puno družili, bili smo bliski po temama i ljudima do kojih smo držali, koji su bili naši učitelji i mentori, suistraživači i kolege.

Veliko je razumijevanje Kregar, osim za ostala područja, imao za probleme javne uprave i veliko htijenje da se stanje u tom od politike zanemaranom području popravi. Ali bio je i tu realist, znao je da se mnoge stvari ne mogu provesti jednostavno zato što je logika politike kod nas takva da im se političari linijom svojih interesa i snagom svoje moći mogu i žele efektivno oduprijeti usprkos jasnoj logici i zalaganju struke. Rado je sudjelovao u održavanju nastave na studiju javne uprave, u okviru kojeg je s nekoliko kolegica razvio predmet Etika javne službe, a predavao je i druge predmete, ponajprije Sociologiju uprave za koju je također pripremio udžbenik.

Bez ambicije da dadem ocjenu cjelokupnoga znanstvenog, obrazovnog, stručnog, javnog i intelektualnog doprinosa prerano preminulog prof. dr.

sc. Josipa Kregara, za kraj ostavljam tek konstataciju da je njegov doprinos nesumnjivo velik, da su njegove riječi važne, da su ljudi koje je ostavio iza sebe ona snaga koja će njegov posao nastaviti. Samo, da se nastave sve linije njegovih aktivnosti, trebalo bi više osoba. Vjerujem da će se one naći. Uz veliku tugu zbog gubitka kolege i prijatelja, Kregu upućujem poruku: »Zbogom, i mirno jedri nebeskim morem.«

*Ivan Koprić**

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



HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA

ISSN 1848-0357



9 771848 035004