

Croatian and Comparative Public Administration

VOL. 16 (2016) • NO. 3 PP. 429–700 • ZAGREB, 2016 • UDK 25(497.5:100) • ISSN 1848-0357

Contents

EVALUATION STUDIES

- Hellmut Wollmann*: Utilization of Evaluation Results in Policy-Making
and Administration: A Challenge to Political Science Research 433

URBAN GOVERNANCE

- Jeffrey M. Sellers*: Urban Governance and Institutions in the Developed
and Developing Worlds: Toward a Comparative Historical
Perspective 459
- Michèle Breuillard*: New Governance of Urban Areas in France: Is
Rationalization Possible? 479

PUBLIC LAW

- Milan Marković, Aleksandra Vukašinović*: European Citizenship:
Development, Influence, and Challenges 497
- Mateja Held*: Application of the European Convention for the
Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms by the
Croatian Constitutional Court 527
- Gordan Struić*: Authentic Interpretation in the Croatian Parliamentary
Law Since 1947 553
- Davor Trlin*: Judicial Control of Public Administration in Bosnia and
Herzegovina and the Rule of Law 587

ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

- Iva Lopižić*: Deconcentrated State Administration in France 609

COURT AND ADMINISTRATIVE PRACTICE

The High Administrative Court of the Republic of Croatia (<i>Damir Juras</i>)	639
The Administrative Court in Split (<i>Damir Juras</i>)	645
The Civil Servants Commission (<i>Dražen Škrtić</i>)	647

NEWS AND INFORMATION

The World Congress of Political Science <i>Politics in a World of Inequality</i> (<i>Dario Čepo</i>)	649
Workshop on Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe (<i>Daria Dubajić</i>)	652
Conference The Impact of Regionalisation, Intermunicipal Cooperation, and Metropolitanisation on Local, Regional, and National Governments in Europe (<i>Vedran Đulabić</i>)	654
Summer School <i>Local Democracy, Decentralization and Multilevel Governance</i> (<i>Daria Dubajić</i>)	656
Round Table <i>Social Clientelism and 'Contradictory Social Mosaic' as a Framework for the Development of Public Policies in Croatia</i> (<i>Daria Dubajić</i>)	659
Conference <i>Advances in Computational Analysis of Political Text</i> (<i>Matej Sever</i>)	662
Report <i>Croatian and Comparative Public Administration in 2015</i> (<i>Vedran Đulabić, Romea Manojlović</i>)	664
Reviewers for the <i>Croatian and Comparative Public Administration in the Period 2010-2015</i>	666

CASE STUDY

Olga Gil: Coordination Mechanism and Network Performance: The Spanish Network of Smart Cities	675
---	-----

Sadržaj

EVALUACIJSKE STUDIJE

- Hellmut Wollmann*: Utilization of Evaluation Results in Policy-Making and Administration: A Challenge to Political Science Research 433

UPRAVLJANJE GRADOVIMA

- Jeffrey M. Sellers*: Urban Governance and Institutions in the Developed and Developing Worlds: Toward a Comparative Historical Perspective 459
- Michèle Breuillard*: New Governance of Urban Areas in France: Is Rationalization Possible? 479

JAVNO PRAVO

- Milan Marković, Aleksandra Vukašinić*: Evropsko državljanstvo: razvoj, utjecaj i izazovi 497
- Mateja Held*: Primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske 527
- Gordan Struić*: Vjerodostojno tumačenje zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do danas 553
- Davor Trlin*: Sudska kontrola uprave u Bosni i Hercegovini i pravna država 587

UPRAVNA ORGANIZACIJA

- Iva Lopižić*: Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj 609

SUDSKA I UPRAVNA PRAKSA

- Visoki upravni sud Republike Hrvatske (*Damir Juras*) 639

Upravni sud u Splitu (<i>Damir Juras</i>)	645
Odbor za državnu službu (<i>Dražen Škrtić</i>)	647

VIJESTI

Svjetski kongres političke znanosti <i>Politics in a World of Inequality</i> (<i>Dario Čepo</i>)	649
Workshop on Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe (<i>Daria Dubajić</i>)	652
Conference The Impact of Regionalisation, Intermunicipal Cooperation, and Metropolitanisation on Local, Regional, and National Governments in Europe (<i>Vedran Đulabić</i>)	654
Summer School <i>Local Democracy, Decentralization and Multilevel Governance</i> (<i>Daria Dubajić</i>)	656
Round Table <i>Social Clientelism and 'Contradictory Social Mosaic' as a Framework for the Development of Public Policies in Croatia</i> (<i>Daria Dubajić</i>)	659
Conference <i>Advances in Computational Analysis of Political Text</i> (<i>Matej Sever</i>)	662
Report <i>Croatian and Comparative Public Administration in 2015</i> (<i>Vedran Đulabić, Romea Manojlović</i>)	664
Reviewers for the <i>Croatian and Comparative Public Administration in the Period 2010-2015</i>	666

STUDIJA SLUČAJA

Olga Gil: Coordination Mechanism and Network Performance: The Spanish Network of Smart Cities	675
--	-----

Utilization of Evaluation Results in Policy-Making and Administration: A Challenge to Political Science Research

*Hellmut Wollmann**

UDK 35.07:32.019.52
323.01

Original scientific paper / izvorni znanstveni rad

Received / primljeno: 26. 5. 2016.

Accepted / prihvaćeno: 9. 9. 2016.

The paper deals with utilization of evaluation results in policy-making and public administration. The article is written in five steps. First, major variants of evaluation are presented with a particular eye to their respective utilization potential. Second, different concepts are sketched that have been forwarded to capture the utilization of (social) science-generated knowledge by political, administrative, and social actors. Third, looking at Germany, Switzerland and the European Union pertinent research findings are discussed. Parts four and five contain summary, conclusions and some remarks on ensuring research needs. The political rationality and the underlying political will of the decision-makers prevail in crucial political decisions while in less important decisions evaluation-generated evidence does show some effect. However, the stock of evaluation-generated knowledge about the effects of policies has

* Professor Emeritus Helmut Wollmann, retired from Humboldt-Universität in Berlin, Germany (profesor emeritus Sveučilišta Humboldt u Berlinu, Njemačka, e-mail: hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de).

seen an exponential growth, which makes the call for evidence-based policy-making and for utilizing the available evaluation findings all the more mandatory and urgent.

Keywords: evaluation, policy-making, public administration, utilization of evaluation results

1. Introduction

The utilization of (social) science-generated knowledge by political and social actors has been advocated and hailed for a long time as a crucial means and resource for the improvement of policy-making in modern times.¹ Max Weber spoke of the “intellectualist rationalization through science”² (Weber, 1922, p. 593) and Harold Lasswell proclaimed “policy sciences” as an all-out effort to mobilize the societal and interdisciplinary knowledge to promote political and social progress (Lasswell, 1951, p. 3; see also Wagner, Wittrock & Wollmann, 1991). The idea of a “(social) scientification” of the political and societal activities has been voiced by Donald Campbell in his call for “reforms as experiments” (Campbell, 1969; see also Hellstern & Wollmann, 1983; Danielson, 2007) which aimed at guiding policy-making by scientifically accompanied and evaluated “social experiments”. Moreover, the maxim of “evidence-based policy-making” that was advanced by the New Labour Government in the U.K. in the late 1990s (Cabinet Office, 1999)³ and has since gained (almost inflationary) international currency is targeted at grounding political decision-making on empirical evidence.

The evaluation of public policies, programmes and measures, which first emerged as a policy strategy in the US during the 1960s and has since been pursued in many countries (Furubo & Sendahl, 2002; Wollmann, 2003, 2003c), has come to provide an enormous body of empirical evaluative findings on the successes and failures of policies. This rapidly expanding fundus

¹ This article is a significantly revised version of a previously published piece (in German language; see Wollmann 2014), which was also translated into Chinese and published in Journal of Fujian Administration Institute, 2016, spring issue.

² „Intellektualistische Rationalisierung durch Wissenschaft und wissenschaftlich orientierte Technik“

³ Government “must produce policies that really deal with problems that are forward looking and are shaped by evidence rather than by response to short-term pressures: that tackle causes not symptoms.”

of internationally and nationally available policy-relevant knowledge renders the question whether, when and how such knowledge has been utilized (or not) in policy-making and policy implementation ever more urgent.

In the pursuit of this guiding question, the article will come in five steps. First, major variants of evaluation will be briefly presented with a particular eye on their respective “utilization potential”. Second, different concepts that have been forwarded to capture the utilization of (social) science-generated knowledge by political, administrative and social actors will be sketched. Third, pertinent research findings will be discussed looking at Germany, Switzerland, and the European Union as “cases in point”. Fourth, a summary and conclusion will be given. Fifth, some remarks on ensuing research needs will be made.

2. Variants of Policy Evaluation and Their Respective Utilization Potential

At the outset, major variants of evaluation (Wollmann, 2007, p. 393; 2003a) and their respective utilization potential are outlined.

2.1. Ex-post Evaluation

Ex-post evaluation is the classical variety of evaluation used to assess the goal attainment of policies and measures once they have been terminated. Typically, such evaluations are faced with two crucial conceptual and methodological problems. First, the policy goals in terms of intended consequences need to be conceptualised by defining appropriate and, if possible, measurable indicators. At the same time, unintended consequences have to be taken into consideration. Second, it must be determined whether the observed effects have been caused by the policy or measure concerned, which is a methodologically complex and demanding question.

Because of the research skills and capacity which the conduct of (fully-fledged) ex-post policy evaluations requires, they are usually carried out by (external) researchers by way of commissioned/contractual research (on contractual research see Wollmann, 2002). Once the (commissioned) evaluator has completed the study and delivered the results, it is, as a rule, entirely up to the (commissioning) political actors or agency to decide whether and how the results are going to be used.

2.2. Ex-ante Evaluation

Ex-ante evaluation is directed at (in advance) assessing the effects and consequences of an envisaged policy, programme or measure, whereby possible different (alternative) paths of action (scenarios) are to be anticipated and explored. In an ex-ante evaluation it is, as a rule, left to the respective political actor to decide whether and how the ex-ante evaluation is used.

The ex-ante logic is also characteristic of the various types of impact (pre-) assessment, such as the environmental impact assessment, the legal regulation impact assessment (in Germany: *Gesetzesfolgenabschätzung*, see Konzendorf, 2009) and the regulatory impact assessment. Moreover, also hinging on the ex-ante logic, the ex-ante cost benefit analysis aims at ascertaining both the achievement (benefits) and the costs of an envisaged policy or measure (possibly also pursuing alternative paths of action). The simultaneous assessment of costs and benefits of a measure allows weighing the pros and cons and providing a “balance sheet” thereof.

The comprehensive evaluation system which the European Union has used for the evaluation of its structural fund programmes since the mid-1990s is a somewhat exceptional variety of ex-ante assessment. Within each of the five-year programme phases, a sequence of *ex-ante*, *ongoing* (in the EU terminology: intermediate) and *ex-post* evaluation steps is prescribed and it is conceptually and procedurally mandated to feed the results of the ex-ante evaluation into the subsequent programme stages.

2.3. Ongoing Evaluation

Ongoing evaluation, which sets in as soon as the policy or measure in question starts to be implemented, has the purpose to ascertain (interim) effects generated by the respective policy and measure. A crucial task of ongoing evaluation is to transmit (feedback) the interim results to the policy-makers and/or project operators concerned in order to enable them to rectify and modify the related policy design or implementation process. Hence, ongoing evaluation is meant to enable and foster the utilization of pertinent information.

However, it is as a rule left to the operator of the programme or measure to decide whether and which use is made of the incoming feedback information. By contrast, in the interventionist and participatory varieties of ongoing evaluation the “evaluate” is actively involved in the mutual learning and utilization process (see below 2.4.)

Benchmarking. Benchmarking may be seen as a variety of ongoing evaluation in which, after periodical or non-periodical monitoring of the relevant changes and effects, the results are put into comparative perspective, be it intra-organisationally or inter-organisationally (for the development of benchmarking in Germany see Korte, 2004; Hollenrieder, 2004; for an international overview see Kuhlmann, 2010; Jäkel & Kuhlmann, 2014; Kuhlmann & Wollmann, 2014: 226 ff.). The decision whether and how to use benchmarking again depends on the respective operative unit. It should be mentioned that in the reform of German federalism in 2009 benchmarking received a constitutional recognition (in article 91b of Federal Constitution) as a comparison-related tool to “assess and promote the performance of administration”.

New Public Management-inspired performance management. A remarkable move towards institutionalizing the crucial feedback loop can be seen in the (indicator-based) performance management system that is part and parcel of the New Public Management (and its German derivate “New Steering Model” – *Neues Steuerungsmodell*) concept. It hinges on the premise that (indicator-based) information on the current performance, including achievement and cost data, is (steadily) reported back (feedback) to the responsible operators and actors. Insofar as such indicator-based controlling is designed to function primarily intra-administratively, i.e. within the respective administrative unit, it can be seen as a form of self-evaluation which, echoing Niklas Luhmann’s concept of self-referentiality (see Luhmann, 1993), is designed to link the intra-administrative actors with the flow of feedback information directly and steadily. In order to connect the feedback loop with the extra-administrative world, an indicator-based reporting system meant to inform the political decision-makers (for instance parliament and local council) as well as the general political public about the state of affairs is put in place (on Germany see Bogumil et al., 2007, p. 303; Kuhlmann et al., 2008). Because of assigning the feedback loop such as central evaluative function and of procedurally integrating it into the evaluation system, NPM has been acknowledged by some as inaugurating a “new wave” of evaluation (Wollmann, 2003a).

2.4. Interactive, participatory and user-focused evaluation

Within ongoing or accompanying evaluation one can distinguish between a primarily analytical modality in which the evaluator remains detached and distanced from the evaluated operation in order to assert the inde-

pendence and objectivity of the evaluation process and its findings (Wollmann, 2007, p. 394). By contrast, the interventionist modality of ongoing/ accompanying evaluation implies that the evaluator is assumed to actively engage in the implementation process in order to rectify shortcomings and give advice. Such interventionist orientation approximates the (social science) concept of action research (Wollmann, 2007, p. 394). While this participatory mode of evaluation jeopardizes and impairs the objectivity of its findings, it enhances the potential of mutual learning and the sharing of insights.

Similar strategies to bridge the hiatus between the role of the evaluator and that of the “evaluatee” have been advanced – with different accents on the role of the evaluatee – as interactive (Balthasar, 2012), user-related (Patton, 1997) or empowerment-related (Fetterman et al., 1996) modes of evaluation. They have in common that the role of the evaluatee is enhanced in the generation and utilization of evaluation results (Wollmann, 2013, p. 92).

3. Concepts of Utilizing Research-Generated Knowledge

Dating back to the 1970s, knowledge utilization research has developed in the USA as a social science research field, addressing the question whether, how, and why social science-generated knowledge has (or has not) been used and applied in the political, administrative and social practice. Carol H. Weiss was perhaps the most prominent and influential scholar in this field (Weiss, 1979; see also Wollmann, 2009, pp. 392 ff.). During the 1980s, the research focus in Germany was taken up by a research group funded by the German Research Council (*Deutsche Forschungsgemeinschaft*) and coordinated by Ulrich Beck (for the concept and results of this research group see Beck & Bonß, 1989).

In the course of discussion on knowledge utilization, different approaches have evolved which can be grouped along the distinction between political and scientific rationality. Ideally speaking, the former may be seen as characteristic of the politico-administrative world whose actors are essentially driven by their will to gain and retain power and to realize their own and their followers’ interests. By contrast, the scientific rationality can be regarded as specific of the science system and its members being (ideal-typically) committed to an independent, objective, and impartial search for truth.

In an early phase of that debate the concept of the two worlds prevailed (Caplan et al., 1975) being both based on and driven by profoundly different and essentially incompatible rationalities and logics.

Within the range of concepts on the relations between the world of politics and the world of science one view perceives the decision-making in the political world as determined by the political will of the ruling majority and by its resolve to enforce their and their clientele's interests while discarding scientific evidence. This political rationality-bound mode of decision-making corresponds with the decisionist model proposed by Jürgen Habermas (Habermas, 1968).

Closely bordering the political rationality-dominated decision-making model, the concept of the instrumental knowledge utilization is based on the assumption that the key political decisions (on policy goals, resource allocation etc.) are determined politically, i.e. by political rationality, while social science research-generated knowledge is turned to by the political decision-makers to provide advice, information and means how to attain the politically pre-decided goals (Alkin, 2005). A similar instrumental concept and connotation of ancillary knowledge utilization resonates in the engineering and problem-solving models (Weiss, 1979).

Similarly, the concept of the symbolic use of knowledge tends towards the dominance of political rationality as it assumes the relevant politico-administrative actors tap and use pertinent (social) science-generated knowledge and expertise in order to confirm and (post factum) legitimize pre-decided decisions (see also Balthasar, 2009, p. 493; for a more recent discussion and distinction of various uses of evaluation results with ample references see Hojland, 2015a, pp. 54-64).

In a similar vein, tactical use of research-generated knowledge is guided by political rationality when political actors resort to commissioning research with the purpose of buying time and sitting out current conflicts (Weiss, 1979).

By contrast, the scientific rationality prevails in concepts according to which political decision-making is (largely) guided by (social) science-generated knowledge and evidence. A striking example can be found in the concept of and call for "reforms as experiments" as voiced and propagated by Donald Campbell (Campbell, 1969). His concept of experimental policy-making is based on the idea that the decision to adopt a certain policy or measure should finally be taken only after it was exposed to an "experimental real test" and to a rigorous scientific evaluation (for an overview see Hellstern & Wollmann, 1983; Danielson, 2007). The principle

that political decisions should be essentially guided by scientific expertise corresponds to Jürgen Habermas' technocratic model (Habermas, 1968). Another school of thought ascribes certain superiority and enlightenment potential to the scientific rationality *vis-à-vis* the political world. Hence, even when and if (evaluation) research-generated insights are not immediately and directly accepted and translated into political decisions, they may – in the form of “data, ideas, arguments” (Weiss, 1991) – make their way and trickle into the decision-making arena and actor constellation through multifarious diffusion paths and information networks, such as parliamentary hearings, professional workshops, publications, mass media, informal contacts etc. (Krautzberger & Wollmann, 1988), before they finally arrive in a possibly changed (Caplan, 1983) form.

Finally, one should mention a kind of compromise concept in which the possible contradiction and conflict between the political and scientific rationality is bridged by a dialogue or pragmatic model (Habermas, 1968). It largely falls in line with the perception that in the “real world” of evaluation, particularly in its various ongoing variants, the evaluation process unfolds as an interaction between the evaluator and the evaluatee and, consequently, as a mutual cognitive and learning process.

4. Some Empirical Findings

The following chapter presents brief accounts of the research that has been conducted on the utilization of evaluation with Germany, Switzerland and the European Union (EU) singled out as cases in point.

Since the late 1960s, Germany has been one of the frontrunners in the expansion of evaluation research among European countries and continued to rank among the evaluation-intensive countries (Furubo & Sandahl, 2002; Wollmann, 2003b, 2003c; Widmer, Beywl & Fabian, 2009). In Switzerland since the late 1990s, policy evaluation has experienced a strong expansion which has lifted its evaluation profile to a leading position among European countries (Widmer & Beywl, 2009, p. 515). Thus, both Germany and Switzerland should lend themselves to serve as instructive examples of the use of evaluation. On the level of the European Union (EU) evaluation has, since 1995, become centrally enshrined in the seven-year programming cycle prescribed for its structural funds with systematic sequence of ex-ante, intermediate (ongoing) and ex-post evaluation (Leeuw, 2006, p. 72; Smismans, 2015, pp. 10 ff.). The importance

of the use of evaluation has been highlighted in the Commission's Communication (2007) Responding to Strategic Needs: Reinforcing the Use of Evaluation.⁴

4.1. Germany

More recently strong impulses to further promote evaluation have come, *inter alia*, from labour market policy and education policy (particularly under the OECD's pressure conduct PISA-type surveys and assessments) (for an overview see the policy-related chapters in Stockmann, 2006). In the Federal Budgetary Regulation (*Bundeshaushaltsordnung*) of 2001, it is stipulated that evaluations (in the terminology of that provision: "success controls", *Erfolgskontrollen*) should be carried out on (all) "financially relevant measures" (*Erfolgskontrollen finanzwirksamer Maßnahmen*). At the same time, the Federal Budgetary Regulation prescribes that, besides carrying out success control on financially pertinent measures, studies should be conducted as to whether the results of such success controls are implemented (*umsetzen*) by the ministry or agency concerned.

Measured by the large (and ever expanding) volume of policy evaluations that have been conducted (and are being conducted) on the federal and *Länder* levels and considering that since 2001 the studies on implementation (*Umsetzung*) of evaluation results have been given legal recognition and salience, the number and scope of available pertinent studies and data is, at least on the basis of our analysis, remarkably (and surprisingly) scarce.

In 1989, president of the Federal Court of Audit (*Bundesrechnungshof*) – in his function as Federal Mandatee for the (Economic) Efficiency in Administration (*Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*) commissioned a comprehensive study directed at evaluating the implementation of the aforementioned Federal Budgetary Regulation of 2001 on two crucial scores: whether success controls were conducted by the ministries concerned, and second, whether the results of such success controls were implemented (*umsetzen*).

With regard to the question whether evaluation (success control) results were implemented, the pertinent investigation conducted in 1989

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/eval_comm_sec_2007_213_en.pdf

reached the conclusion that the utilization rate was small (*gering*) (Bundesbeauftragter, 1989, p. 30; Stockmann, 2006, p.33).

Some ten years later, president of the Federal Court of Audit commissioned a follow-up investigation. Again the assessment of the utilization rate was largely negative. The implementation of the results of success control (e.g. correction, continuation, or termination of a measure) with the exception of few ministries varied greatly, but was in sum small (*gering*). In some cases, measures were continued or terminated in defiance of the pertinent results of “success control without explaining why” (Bundesbeauftragter, 1998, p. 27).

Only the Federal Ministry of International Economic Cooperation was positively set off in various aspects. For one it was pointed out that “insights into the causes of failed measures are taken notice of in follow-up projects”, including “learning by and from mistakes” (Bundesbeauftragter, 1998, p. 28). Moreover, it was accentuated that “in selected ... projects 10 to 15 years after completion a follow-up ex post evaluation (ex post ex post) was conducted in order to assess the lasting (*nachhaltig*) success of a measure” (Bundesbeauftragter, 1989, p. 24).

The follow-up study of 1998 also addressed the question whether evaluative success controls (*Erfolgskontrolle*), as required by the Regulation of 2001, were carried out. It was stated that success controls failed to be conducted especially in politically sensitive cases. “In the cases in which it was foreseeable that the political head (*Leitung*) (of the ministry) could be (negatively) affected (*berührt*) by failure of a measure, the officials in charge of success control anticipated conflicts with the political head which they wanted to avoid.” (Bundesbeauftragter, 1998, p. 33)

The Federal Ministry of Economic Cooperation, which got a positive rating in the aforementioned report, has been standing out among federal agencies in other regards thanks to its initiatives and innovations in the field of evaluation. As early as at the beginning of the 1970s this ministry started to build up and institutionalize an evaluation system (Stockmann, 2006b; Zintl, 2009). It was the first federal ministry to create an intra-ministerial evaluation and inspection unit which was from the outset assigned the task to foster the utilization of evaluation results by feeding them back into ongoing decision-making as well as into ministry-related vocational training (Lorz, 1984, p. 293). While in the initial phase evaluation studies were largely directed at individual development and aid projects, the ministry’s evaluation strategy has, for a number of years, increasingly aimed at accumulating and synthesizing the collected evalua-

tion knowledge and information – by way of cross-cutting evaluations (so called meta evaluations). General recommendations and criteria should be gleaned from the latter to serve as guidance for the selection, planning, and conduct of future development projects (Stockmann, 2006b, p. 380). In addition, in a more recent move, evaluation activities have addressed the long-term effects of development projects that were hitherto often neglected as the focus of evaluation was directed on short-term effects and results. In sum, the evaluation strategies and activities pursued by the Federal Ministry of Economic Cooperation have proved exemplary of a ministry's handling of its evaluation efforts as well as of making evaluation results available to the public.

Over the years, the academic (university based) social science and political science research community has exhibited hardly any interest in the study of the utilization of social science-generated knowledge, leave alone evaluation-generated findings. It is true that during the 1980s a research consortium that was coordinated by Ulrich Beck and funded by the German Research Council (*Deutsche Forschungsgemeinschaft*) conducted an empirical research on the utilization (Beck & Bonß, 1989). However, there has not been any noteworthy major university-based research project in this field since.

It should be noted, though, that quite recently a group of university-based social scientists embarked upon a (still small-scale) project which is set to study the utilization of research findings in German federal ministries (Spiel & Bergsmann, 2009). On the basis of a questionnaire (sent out to a very small sample of high-level ministerial officials – with a low response rate, see Spiel & Bergsmann, 2009, p. 483) it was concluded that the “discrepancy between the importance which the utilization of evaluation results has and its practice is very large” (Spiel & Bergsmann, 2009, p. 465; see also Bergsmann & Spiel 2009, Spiel & Schober 2015).

Finally, an (earlier) study should be mentioned which, in a kind of a case study, dealt with the utilization of evaluation-generated information in the legislative activities of a federal ministry (that is, the Federal Ministry of Urban Development (*Bundesbauministerium*) (Krautzberger & Wollmann, 1988). Based on anecdotal (rather than systematic) evidence (including personal participation of one of the authors in the respective legislative process), the study sheds some light on the complex setting and the course of legislative decision-making in which the evaluation-generated information flow is only one of several relevant information channels to which the responsible legislative actors are exposed and which provide

them with often conflicting (interest-laden) information and data. Regarding the substance of decision-making, the study argues that evaluation-generated knowledge hardly exerts noticeable influence on legislative decisions that rank high on the political agenda of the acting government and its ministers, thus letting the political rationality prevail. Yet, when it comes to settling minor issues in the elaboration of legislative drafts, evaluation-generated information, instrumental knowledge, and advice often do play a relevant role. The study also gives some insight into the peculiarities of the ministerial and parliamentary legislative process as relevant evaluation-generated information may not find direct access to legislative decisions, but may go through delays and detours, can be stored and filed in ministerial archives or minds, before being put to use, perhaps in an altered or converted form, if and when a (legislative) window of opportunity finally opens.

Finally, we should mention an inter-university research initiative directed at studying the generation, diffusion and application/utilization of research knowledge in different fields of public policy and administration. The initiative coordinated by Sabine Kuhlmann and institutionally based at the University of Potsdam aims at receiving a major collective grant from the German Science Foundation (Kuhlmann et al., 2016). If it launches successfully, the project could link up with the research project on knowledge utilization that was coordinated by Ulrich Beck (also funded by the German Science Foundation) during the mid-1980s (Beck & Bonß, 1989) and which has not seen a thematically pertinent follow-up research effort since.

4.2. Switzerland

Since the late 1990s, policy evaluation in Switzerland has experienced a strong expansion which has led it to the leading position among European countries (Widmer & Beywl, 2009, p. 515). This development was significantly promoted in 1999 by the adoption of Article 170 of the Federal Constitution in which the federal Parliament (*Bundesversammlung*) is mandated to “ensure that the effectiveness of the measures undertaken by the Federation be reviewed” (Mader, 2009, p. 53). Since then the evaluation function has been laid down in a large number of legal provisions, such as evaluation clauses, parliamentary supervision of administrative operations, federal finance control (*Eidgenössische Finanzkontrolle*). On the federal level, some 500 evaluation studies were carried out between 1999 and 2002 (Balthasar, 2007; Mader, 2009, p. 60; for a recent overview see Balthasar, 2015).

The use of evaluation results by federal administration was addressed in a study undertaken by *Andreas Balthasar* in 2008 (Balthasar, 2009). Methodologically and conceptually, it was conducted as a survey among the federal officials in charge of evaluation in the federal administration. The result of the survey was that two thirds of federal officials concerned indicated that the utilization rate was high or fairly high (*hoch oder eher hoch*) (Balthasar, 2009, p. 497). In about a half of the evaluations with a high or fairly high utilization rate, the utilization mode was judged as directly implementing the recommendations given by the evaluators (Balthasar, 2009, p. 498). To explain the comparatively high utilization rate Balthasar argues, in referring to Michael Patton's process-related utilization concept, that "a high utilization rate can be expected if and when the evaluator closely cooperated with the evaluatee" whence he derives the notion of the role of the evaluator as being a "critical friend". By contrast, Balthasar does not find "any evidence that the chance of knowledge utilization improves when, in the institutionalization of the evaluation function, the distance and independence between evaluator and evaluatee are given priority" (Balthasar, 2008, p. 243).

The salience which evaluation (and its utilization) has gained in the Swiss political system is shown in the creation of a major research project called *SynEval* in January 2013. The project has been financed through the Swiss National Science Foundation and is designed to "address the questions how policy evaluation in Switzerland is influenced by the Swiss political system and how policy evaluation in turn influences the Swiss political system".⁵ One of the main *SynEval* projects focuses on "parliaments and evaluations" and on the question of how evaluation influences the parliamentary legislative, oversight, and budgetary functions (Eberli et al., 2014).

In the pursuit of this project, in the spring of 2014, an online survey was conducted among members of parliament at the national and regional (cantonal) levels to explore their experience with evaluation. In total some 1,570 (or 55.3 per cent) out of 2,841 members of parliament participated in the online survey. The results provide quite a differentiated picture of the utilization practice (for details see Eberli et. al, 2014). Most respondents assess evaluation positively and indicate that in their parliamentary practice they make a rather frequent use of evaluation findings in the full range of their parliamentary (legislative, oversight and budgetary) tasks.

⁵ See: <http://www.syneval.ch/index.php/en/about-syneval>. Institutionally, the project is anchored mainly in the Department of Political Science of the University of Zürich and coordinated by Thomas Widmer.

4.3. European Union

In 1995, the European Union introduced an evaluation system for its structural funds which hinged on a sequence of seven-year programming phases with each of the phases comprising the evaluation cycle of ex-ante, intermediate (on-going) and ex-post evaluation (Leeuw, 2006, p. 72; Stern, 2009; Smismans, 2015). The complexity and scope of the EU's evaluation system is enhanced by the provision that evaluation is designed to be carried out at both the level of the European Commission and that of the Member States.

At the EU level each Directorate-General is held to evaluate (or commissioned to evaluate) the policy and funding programmes within its respective jurisdiction. For instance, during the funding period of 1996-2000 some 470 evaluation studies were commissioned (European Commission, 2001, p. 29). The "Annual Evaluation Reviews" give an account of the current evaluation projects (see e.g. European Commission, 2001, 2010).

At the national level, the Member States (in Germany, because of its federal structure, this applies first of all to the regional States, *Länder*) are in turn obliged to conduct evaluations on the structural funding they receive. They, too, have to follow the three-phase evaluation cycle (ex- ante, intermediate, and ex-post) pursuing the five-year rhythm (European Commission, 2001, p. 239; 2010, p. 1). In all the countries that receive European funding this has resulted in the emergence of evaluation research "landscape" to carry out (and to be financed through) these evaluation projects (for Germany see Toepel & Schwab, 2005).

The following account will draw on an empirical study on the "utilization of evaluation results in the Commission" ordered by the European Commission from an independent research team (EPEC)⁶ (EPEC, 2005a, 2005b). The study examines the use of evaluations during the period 2002-2004. The focus was one the use of evaluation *within* the Commission, i.e. by its Directorates General and the respective operative units. The study focused on the use of evaluations in EU-funded programmes and policies and covered all types of evaluation: ex ante, intermediate, final, and ex post (EPEC, 2005a, p. 1).

The (conceptually sophisticated and empirically penetrating) study concluded "that evaluation is highly influential in the design and implementation of interventions ... The most common contribution of evaluation

⁶ Composed of K. Williams, B. de Laat, G. Bastian and E. Stern.

work lies in the improvement of interventions. However, there are policy instruments of the Commission where evaluation is not yet so common and influence is also less evident, especially in the area of legislation ... (Evaluations) are less influential in the setting of political priorities or choosing between different options per se. However, there are examples such as ex ante evaluation of Structural Fund programmes where political priorities have been influenced by evaluation at both the national and Commission levels (Cohesion policy). Finally, all evidence shows that overall allocation of EU resources is certainly *not* determined on efficiency grounds, but much more by political decision-making. The study shows especially that such decisions are generally very little informed by evaluation. Evaluation has however led to changes in resource allocation *within* interventions (especially expenditure programmes), in changes in eligibility criteria and incremental improvements in operational efficiency – the latter clearly resulting from evaluations exposing inefficiencies” (EPEC, 2005a, p. iii).

Moreover, the EPEC report notes that the prescribed sequence of evaluation steps (ex-ante, intermediate, and ex-post) has been routine for quite some time.⁷ It is observed that the evaluation knowledge gathered in the precedent programme phase has been utilized in the subsequent programme phase, no matter whether related to ex ante, intermediate, or ex post evaluation in the narrow sense.⁸ The steering groups, which play a significant role during the entire duration of programme cycles, along with representatives of the respective General Direction, comprise external actors who are involved in the programme implementation (EC, 2010, p. 36). This actor participation has been deemed a crucial precondition for the utilization of interim-evaluation information⁹ – in line with (Patton's) process-related utilization concept.

Possibly responding to recommendations by the EPEC report, the European Commission subsequently embarked on a reorientation of its evaluation policy to improve the use of the evaluation process (Smismans,

⁷ “All the evidence gathered in this study shows that the EC evaluation has become highly integrated into programme management, with results being routinely used by programme managers” (EPEC, 2005a, p. 20).

⁸ See similarly EC, 2001, p. 32: “In practice intermediate and ex post evaluation carried out for the previous periods are often used in the preparation of a programme renewal. In fact, the distinction between ex ante, intermediate and ex post evaluations is sometimes artificial”.

⁹ “Involvement of potential users is important for the uptake of evaluation results” (EPEC, 2005a, p. 44).

2015, p. 10). A first step was set in the 2007 Commission Communication “Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation”¹⁰ and later the evaluation function was placed in the broader Better Regulation and Smart Regulation agenda (for details and references see Smismans, 2015, p. 11).

In a conceptually and methodologically sophisticated study on the use of evaluation in the EU’s programme undertaken by *Steven Hoyland* in 2015 (Hoyland, 2015)¹¹ three programme areas were singled out for an empirical analysis. First, the investigation was directed at “how an evaluation system is implemented and how the issues of accountability and learning are reflected in the practices implemented” (p. 74). Second, it was meant to “analyse the use of four evaluations of the Commission’s Programme for the Environment and Climate Action (LIFE) over a ten-year period. “The LIFE programme was chosen because it is a ‘classic’ centrally-managed EU expenditure programme ... The programme has experienced a full Commission evaluation cycle (ex-ante, mid-term, final, and ex-post) and therefore represents a complete picture of evaluation use over an entire policy cycle as well as an entire evaluation cycle. Moreover, by looking at four evaluations over time, we get a more diversified idea of the effects of the evaluation system on the use of evaluation” (p. 75). Third, Hoyland’s study addressed “a collective of three cases ... (that) are of similar budget sizes for the programme cycle 2007-2013” (for details see p. 76).

Summarising, Hoyland concludes, *inter alia*, (pp. 83 ff.) that “the scope for evaluation use is considerably limited by the formal structures of the evaluation system. However, within the narrow framework of the evaluation system, evaluations are produced to be used and to increase learning in the Commission as well as outside the Commission (p. 86) ... The evaluations are used in a number of ways, ranging from making small-scale instrumental changes to the programme to more conceptual learning about the programme”.

Hoyland’s conceptually sophisticated and empirically well-grounded study points at the potentials as well as limitations of the use of evaluation in the EU’s programme cycle.

¹⁰ See footnote 4.

¹¹ In the frame of a PhD thesis at the Copenhagen Business School.

5. Summary and Conclusions

5.1. Further Expansion of Evaluation Activities

In recent years, evaluation approaches and activities have expanded further still. This holds true for the classical ex-post evaluation of policies, programmes, and measures on which our discussion in this article has focused in picking Germany, Switzerland, and the EU as cases in point. But this expansion applies to other approaches and variants of evaluation as well, not least thanks to the advances of indicator-based monitoring, benchmarking and performance management procedures and tools for which the generation and feed-back of evaluative results is pivotal.

Thus, the stock of evaluation-generated information and knowledge about the effects of policies and measures has seen an all but exponential growth which makes the call for evidence-based policy-making and for utilizing the available evaluation findings all the more mandatory and urgent.

4.2. Scope and Limits of Evaluation-Generated Knowledge Utilization

In focusing on fields and examples of classical ex-post evaluation in Germany, Switzerland, and the EU, we arrived at the conclusion that the rate of utilization of evaluation-generated knowledge has so far turned out to be mostly limited. On top of that, the referred-to studies suggest that, insofar as evaluation findings have been implemented, they have not pertained to the politically crucial decisions of policy-makers, but to minor (operational etc.) ones instead. Drawing on our earlier conceptual debate it can be said that regarding crucial decisions, the political rationality and the underlying political will of the decision-makers prevail while concerning less important decisions evaluation-generated evidence does show some effect and, hence, a dose of scientific rationality comes to the fore.

However, this assessment and interpretation arguably need some modification on sundry scores. First, as to the conclusiveness of the interpretation of the referred-to studies it should be borne in mind that they were largely guided by a conceptual lens which analytically recognises only the cases of immediately effectuated utilization of evaluation results. Hence, they tend to ignore the modes and events of utilization that may occur later in the course of the decision-making process, such as “sleeper” effects. The referred-to sketch on the legislative activities unfolding inside

a German federal ministry (Krautzberger & Wollmann, 1988) hinted at the complicated process of relevant (and possibly conflicting) information finding access (sort of trickling) into the decision-making process – in line with the conceptual utilization scheme with a dose of (scientific rationality-transmitted) “enlightenment” (Weiss, 1989).

Second, the range of the fields of ex-post evaluation discussed in this article has an admittedly limited coverage. Major policy fields (and their evaluation repertoire) have not been included in the present account. This applies not least to the field of education and university reforms on which, in the wake of the OECD's PISA initiatives, nationally and internationally large-scale surveys and assessments have been conducted which certainly deserve attention, not least under the aspect of knowledge utilization.

Another nationally and internationally advancing evaluative track that looks promising for further discussion and research is the benchmarking scheme (Kuhlmann, 2010; Jäkel & Kuhlmann, 2013). Empirical evidence shows that benchmarking has enhanced the operational and financial transparency of administrative activities and has induced what is called “benchlearning”. However, such overture to more transparency on the operational and finance performance has so far been often limited to the intra-administrative world whereas the political decision-makers (in the local council etc.) and the general public have so far not been (or insufficiently) connected (Hollender, 2003, pp. 158 ff.).

5. Research Desiderata

The politically, administratively and socially relevant evaluation-generated knowledge has continued to grow in an all but exponential rate. It has been propelled on different evaluation tracks, be that ex-post and ex-ante evaluation, monitoring, or ongoing evaluation schemes.

Whereas the empirical evidence on the use of evaluation still appears fragmentary and ad hoc rather than systematic and comprehensive, some noteworthy advances have recently been made particularly in Switzerland and in the EU. Yet, the need is palpable to have further research on the question as to why and how evaluation results have been utilized (and why not).

University-based political/social science research and researchers have shown remarkable (and regrettable) restraint in paying attention to the issue of the utilization of evaluation-generated knowledge in the political, administrative, and social practice. Except for the emergence and blos-

soming of knowledge utilization research in the US during the 1970s and a short-lived upsurge in Germany during the 1980s (Beck & Bonß, 1989), there has since been no noteworthy engagement of political/social science researchers in this subject matter. However, the afore-mentioned major research consortium which is currently being formed at the University of Potsdam (Kuhlmann, 2016) promises, if coming to pass, to fill this gap. Political/social science research should move to close this research gap on two scores.

Firstly, the research should be resumed and pursued to empirically explore knowledge utilization on the different tracks and fields of evaluation.

Secondly, to overcome the fragmentation of research results and knowledge, the research should move forward and attempt, somewhat reminiscent of Harold Lasswell's vision of policy science (Lasswell, 1951), to systematize and generalize the findings on why and how (and why not) pertinent research-generated knowledge is utilized.

In pursuit of this agenda political/social science research should, normatively speaking, make it a point, in the tension between political rationality and scientific rationality, to advocate the latter and thus, in Aaron Wildavsky's famous book title, to "speak truth to power" (Wildavsky, 1979).

References

- Alkin, M. C. (2005). Utilization of evaluation. In S. Mathison (ed.), *Encyclopedia of Evaluation* (pp. 234-236). Thousand Oaks, USA: Sage.
- Balthasar, A. (2012). Fremd- und Selbstevaluation kombinieren: der 'Critical Friend Approach' als Option. *Zeitschrift für Evaluation*, 11(2), 173-192.
- Balthasar, A. (2008) Der Einfluss unterschiedlicher Instrumentalisierungsmodelle auf die Verwendung von Evaluationen: Erfahrungen aus der Schweiz. *Zeitschrift für Evaluation*, 7(2), 243-271.
- Balthasar, A. (2007). *Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen. Praxis und Verwendung von Evaluationen in der Schweizer Bundesverwaltung*. Zürich, CH: Rüegger.
- Balthasar, A. (2009). Evaluationen in der Schweiz. Verbreitung und Verwendung. In T. Widmer, W. Beywl, & F. Carlo (eds.), *Evaluation: Ein systematisches Handbuch* (pp. 486-498). Wiesbaden, DE: VS Verlag.
- Balthasar, A. (2015). L'utilisation de l'évaluation par l'administration fédérale. In K. Horber-Papazian (ed), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse* (pp. 115–132). Lausanne, CH: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Balthasar, A. & Rieder, S. (2009). Wo ist evidenzbasierte Politik möglich? Die Verbreitung von Evaluationen auf kantonaler Ebene. In A. Vatter, F. Varo-

- ne, & F. Sager (eds.), *Demokratie als Leidenschaft: Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie* (pp. 403–429). Bern (CH), Stuttgart (DE), Wien (Austria): Haupt Verlag.
- Beck, U., & Bonß, W. (eds.) (1989). *Verwendung, Verwandlung, Verwissenschaftlichung*. Frankfurt M. (DE): Suhrkamp.
- Beywl, W. & Widmer, T., (2009). Einleitung. In T. Widmer, W. Beywl, & F. Carlo (eds.), *Evaluation: Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden (DE): VS Verlag.
- Bergsmann, E. & Spiel, C. (2009). Context, standards and utilisation of evaluation in Austrian federal ministries. In A. Fouquet & L. Measson (Eds.), *L'évaluation des politiques publiques en Europe. Cultures et futurs/Policy and programme evaluation in Europe. Cultures and Prospects* (pp. 187-198). Grenoble, FR: L'Harmattan.
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm A. (2007). Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Sigma Berlin Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, 1989, Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Gutachten.
- Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung (1998). Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Gutachten, 2. Aufl.
- Cabinet Office (1999). *Modernising Government, White Paper*. London, UK: Cabinet Office.
- Campbell, Donald T. (1969). Reforms as experiments. *American Psychologist*, 24, 409-429
- Caplan, N. (1983). Knowledge conversion and utilization. In B. Holzner, K. Knorr, & H. Strasser (eds.), *Realizing social science knowledge* (pp. 50-77). Wien, Austria: Physica Verlag.
- Caplan, N., Morrison, A., & Stambaugh, R. (1975). *The use of social science knowledge in policy decisions at the national level*. Ann Arbor, USA: University of Michigan
- Danielson, C. (2007). Social experiments and public policy. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 381-392). Boca Raton: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Derlien, H. (1990). Genesis and structure of evaluation efforts in comparative perspective. In C. Rist Ray (ed.), *Program Evaluation and the Management of Government* (pp. 147-176). New Brunswick (UK), London (UK): Transaction.
- Eberli, D., Bundi, P., Frey, K., & Widmer, T. (2014). *Befragung Parlamente und Evaluationen, Ergebnisbericht*. Retrieved from http://www.zora.uzh.ch/103842/1/Ergebnisbericht_ParEval.pdf
- EPEC (European Policy Evaluation Consortium) (2005a). *Study on the use of evaluation results in the commission, Final report, dossier no. 1, Synthesis report and annexes*. Retrieved from http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/eval_results_comm_2005_en.pdf
- EPEC (European Policy Evaluation Consortium) (2005b). *Study on the use of evaluation results in the commission, Final report, dossier no. 2, case study reports*.

- Retrieved from http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/eval_results_comm_case_2005_en.pdf
- European Commission (2001). *Annual evaluation review 2000*. Retrieved from http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/eval_review_2000_en.pdf
- European Commission (2010). *Annual evaluation review 2009*. Retrieved from http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/final_aer_2009_en.pdf
- Fabian, C. (2009). Nutzung der Evaluationsfunktion im Vergleich. In: T. Widmer, W. Beywl, & F. Carlo (eds.), *Evaluation: Ein systematisches Handbuch* (pp. 498-505). Wiesbaden, DE: VS Verlag.
- Furubo, J., Sandahl, R. (2002). A diffusion perspective on global development in evaluation. In J. Furubo, Ray C. Rist, & R. Sandahl (eds.), *International Atlas of Evaluation* (pp. 1-26). New Brunswick, UK: Transaction.
- Habermas, J. (1968). Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In Habermas, J., *Technik und Wissenschaft als Ideologie* (pp. 20-41). Frankfurt, DE: Suhrkamp.
- Hellstern, G., & Wollmann, H. (eds.) (1983). *Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie*. Opladen, DE: Westdeutscher Verlag.
- Hollenrieder, J. (2004). Benchmarking für soziale Dienstleistungen im Rahmen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. In S. Kuhlmann, J. Bogumil, & H. Wollmann (eds.), *Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung* (pp. 150-175). Wiesbaden, DE: VS Verlag.
- Hojlund, S. (2014a). Evaluation use in evaluation systems – the case of the European Commission, PhD thesis, Copenhagen Business School. Retrieved from: http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/9117/Steven_H%C3%B8jlund.pdf?sequence=1
- Hojlund, S. (2014b) Evaluation use in evaluation systems – the case of the European Commission. *Evaluation*, 20, 428-442, preprint version retrieved from http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/9117/Steven_H%C3%B8jlund.pdf?sequence=1, pp. 158 ff.
- Jäkel, T., & Kuhlmann, S. (2014). Lernen von den Besten? Steuerung und Nutzung von Leistungsvergleichen in europäischen Verwaltungen. In S. Kropp, & S. Kuhlmann (eds.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, der modern Staat* (Sonderheft 1/2013) (pp. 141-160). Opladen, DE: Verlag B. Budrich.
- Konzendorf, G. (2009). Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland. In: T. Widmer, W. Beywl, & F. Carlo (eds.) *Evaluation* (pp. 27-33). Wiesbaden, DE: VS Verlag.
- Korte, R. (2004). Ziele, Aufwand und lokaler Nutzen von Kennzahlen und Kennzahlvergleichen für Kommunen aus der Sicht interkommunaler Vergleichsringe. In S. Kuhlmann, J. Bogumil, & H. Wollmann (eds.), *Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung* (pp. 123-137). Wiesbaden, DE: VS Verlag.
- Krautzberger, M. & Wollmann, H. (1988). Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens in der Gesetzgebung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 2, 188-205.

- Kuhlmann, S. (2004). Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland. In Kuhlmann, S., J. Bogumil, & H. Wollmann (eds.), *Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung* (pp. 94-122). Wiesbaden, DE: VS Verlag.
- Kuhlmann, S. (2010). Performance measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 1-15.
- Kuhlmann, S., Bogumil, J. & Wollmann, H. (eds.) (2004). *Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung*. Wiesbaden, DE: VS Verlag.
- Kuhlmann, S., Bogumil, J., & Grohs, S. (2008). Evaluating administrative modernization in German local government: success or failure of the “New Steering Model”. *Public Administrative Review*, 68(5), 851-863.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2014). *Introduction to comparative public administration, administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kuhlmann, S. et al. (2016). *Das Wissen der Verwaltung, Antrag zur Einrichtung einer DFG-Forscherguppe (Entwurf)*. Potsdam, DE: Universität Potsdam, unpublished ms.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. In D. Lerner, H. D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences* (pp. 3-15). Stanford, USA: Stanford University Press.
- Leeuw, Frans L. (2006). Evaluation in Europa. In R. Stockmann (ed.), *Evaluationsforschung* (3. Aufl.) (pp. 64-84). Münster, DE: Waxmann.
- Lorz, Rainer E. (1984). Das Inspektionsreferat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit. In G. Hellstern, & H. Wollmann (eds.), *Handbuch zur Evaluierungsforschung*, (Bd. 1) (pp. 289-301). Opladen, DE: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (1993). *Soziale Systeme*. Frankfurt, DE: Suhrkamp.
- Mader, L. (2009). Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz. In T. Widmer, W. Beywl, & F. Carlo (eds.), *Evaluation* (pp. 201-220). Wiesbaden, DE: VS Verlag.
- Patton, M. Q. (1997). *Utilization-focused evaluation* (3rd ed). Thousand Oaks, USA, Sage.
- Smismans, S. (2015). Policy evaluation in the EU: The challenges of linking ex ante and ex post appraisal, *European Journal of Risk Regulation*, 1, 6-26.
- Spiel, C., & Bergsmann, E. (2009a). Zur Nutzung der Evaluationsfunktion. Partielle Bestandsaufnahme und Pilotstudie in österreichischen und deutschen Bundesministerien. In T. Widmer, W. Beywl, & F. Carlo (eds.), *Evaluation* (pp. 478-485). Wiesbaden, DE: VS Verlag.
- Spiel, C., & Schober, B. (2015). Der Beitrag wissenschaftlicher Evaluation zur Evidenzbasierung in Politik und Praxis. In V. Hennefeld, W. Meyer, & S. Silvestrini (eds.), *Nachhaltige Evaluation? Auftragsforschung zwischen Praxis und Wissenschaft* (pp. 41-52). Münster, DE: Waxmann Verlag.
- Stern, E. (2009). Evaluation policy in the European Union and its institutions. *New Directions for Evaluation*, 123, 67-90

- Stockmann, R. (ed.) (2006). *Evaluationsforschung* (3. Aufl.). Münster, DE: Waxmann.
- Stockmann, R. (2006a). Evaluation in Deutschland. In R. Stockmann (ed.), *Evaluationsforschung* (3. Aufl.) (pp. 15-46). Münster, DE: Waxmann.
- Stockmann, R. (2006b). Evaluation staatlicher Entwicklungspolitik. In: R. Stockmann (ed.), *Evaluationsforschung* (3. Aufl.) (pp. 278-416). Münster, DE: Waxmann.
- Toepel, K., Schwab, O. (2005). Evaluation in der europäischen Strukturpolitik. *Zeitschrift für Evaluation*, 1, 63-74
- Wagner, P., C. H. Weiss, B. Wittrock, & Wollmann, H. (1991). The policy orientation: Legacy and perspective. In: P. Wagner, C. H. Weiss, B. Wittrock, & H. Wollmann (eds.), *Social Science and Modern States* (pp. 2-19). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, DE: Mohr Siebeck.
- Weiss, Carol H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 563-574.
- Weiss, Carol H. (1991). Policy research: data, ideas or arguments. In P. Wagner, C. H. Weiss, B. Wittrock, & H. Wollmann (eds.), *Social Sciences and Modern States* (pp. 290-306). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Widmer, T., W. Beywl, & F. Carlo (eds.) (2009). *Evaluation: Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden, DE: VS Verlag.
- Widmer, T., & F. Leeuw (2009). Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion: Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich. In T. Widmer, W. Beywl, & F. Carlo (eds.), *Evaluation: Ein systematisches Handbuch* (pp. 64-71). Wiesbaden, DE: VS Verlag.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power*. Little Brown.
- Wollmann, H. (2002). Contractual research and policy knowledge. In *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, 5, 11574-11578.
- Wollmann, H. (ed) (2003). *Evaluation in public sector reform*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Wollmann, H. (2003a). Evaluation in public sector reform: Towards a “new wave” of evaluation. In H. Wollmann (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform* (pp. 1-11). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Wollmann, H. (2003b). Evaluation and public sector reform in Germany: Leaps and lags. In H. Wollmann (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform* (pp. 118-132). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Wollmann, H. (2003c). Evaluation in public sector reform. Trends, potentials and limits. In H. Wollmann (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform* (pp. 231-258). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Wollmann, H. (2007). Policy evaluation and evaluation research. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 393-404). CRC Press. Boca Raton etc.

- Wollmann, H. (2009). Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung. In K. Schubert, N. Brandelow (eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (2. Aufl.) (pp. 379-400). München, DE: Oldenbourg Verlag.
- Wollmann, H. (2013). Evaluation in Politik und Verwaltung, Ansätze, Ergebnisse, Verwendung. In: C. Reichard, & E. Schröter (eds.), *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben* (pp. 362-386. Leverkusen, DE: Verlag B. Budrich.
- Wollmann, H. (2014). Zur (Nicht-) Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung, Eine vernachlässigte Fragestellung der Evaluationsforschung. In: S. Kropp, & S. Kuhlmann (eds.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, der moderne staat* (Sonderheft 1/2013) (pp. 87-102). Leverkusen, DE: Verlag B. Budrich. .
- Zintl, M. (2009). Evaluierung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. In T. Widmer, W. Beywl, & F. Carlo (eds.), *Evaluation: Ein systematisches Handbuch* (pp. 245-255). Wiesbaden, DE: VS Verlag.

UTILIZATION OF EVALUATION RESULTS IN POLICY-MAKING AND ADMINISTRATION – A CHALLENGE TO POLITICAL SCIENCE RESEARCH

Summary

The paper deals with utilization of evaluation results in policy-making and public administration. In the pursuit of this guiding question, the article is written in five steps. First, major variants of evaluation are presented with a particular eye to their respective utilization potential. Second, different concepts are sketched that have been forwarded to capture the utilization of (social) science-generated knowledge by political, administrative, and social actors. Third, looking at Germany, Switzerland and the European Union as cases in point pertinent research findings are discussed. Parts four and five contain summary, conclusions and some remarks on ensuing research needs. The political rationality and the underlying political will of the decision-makers prevail in crucial political decisions while in less important decisions evaluation-generated evidence does show some effect and a dose of scientific rationality comes to the fore. However, the stock of evaluation-generated information and knowledge about the effects of policies and measures has seen an exponential growth, which makes the call for evidence-based policy-making and for utilizing the available evaluation findings all the more mandatory and urgent.

Keywords: *evaluation, policy-making, public administration, utilization of evaluation results*

KORIŠTENJE REZULTATA EVALUACIJSKIH STUDIJA U KREIRANJU JAVNIH POLITIKA I JAVNOJ UPRAVI – ISTRAŽIVAČKI IZAZOV U POLITIČKIM ZNANOSTIMA

Sažetak

Rad se bavi korištenjem evaluacijskih studija u kreiranju javnih politika i javnoj upravi. Tekst je organiziran u pet dijelova. U prvom su dijelu opisane glavne varijante evaluacije s posebnim naglaskom na njihovu potencijalnu iskoristivost. Drugi se dio bavi različitim konceptima razvijenim da bi se utvrdilo kako politički, upravni i društveni akteri koriste znanje nastalo u društvenim znanostima. U trećem se dijelu raspravlja o važnim nalazima istraživanja u Njemačkoj, Švicarskoj te u tijelima Europske unije. Četvrti i peti dio sadrže glavne nalaze, zaključke te neke napomene o potrebama budućih istraživanja. Politička racionalnost i politička volja donositelja političkih odluka na kojoj se ta racionalnost temelji prevladavaju kad je riječ o najvažnijim odlukama, dok rezultati evaluacija i određena mjera znanstvene racionalnosti dolaze do izražaja kada je riječ o manje važnim odlukama. Količina informacija i znanja o učincima javnih politika i mjera dobivenih evaluacijom eksponencijalno raste, što zahtjeva za kreiranjem javnih politika temeljem dokaza i za korištenjem raspoloživih evaluacijskih nalaza čini to više hitnim i obveznim.

Ključne riječi: evaluacija, kreiranje javnih politika, javna uprava, korištenje rezultata evaluacije

Urban Governance and Institutions in the Developed and Developing Worlds: Toward a Comparative Historical Perspective

*Jefferey M. Sellers**

UDK 35.071.55:340.5(091)
Original scientific paper / izvorni znanstveni rad
Received / primljeno: 5. 1. 2016.
Accepted / prihvaćeno: 9. 9. 2016.

Institutions and their historical dynamics are indispensable to understanding how the contemporary urban politics of developing world democracies differs from the present day urban politics of the developed world. The paper sketches the outline of a comparative historical account of how the local government institutions that have become familiar among the cities of developed democracies have emerged. Then, it shows how examination of institutional arrangements in the cities of contemporary developing democracies from the same broadly comparative perspective illuminates important differences between urban politics there from contemporary processes in the cities of developed countries.

Keywords: local government, local government institutions, local governance

* Jefferey M. Sellers, Professor at the Department of Political Science, University of Southern California, USA (Profesor Odjela za političku znanost Sveučilišta Južna Kalifornija, SAD, e-mail: sellers@usc.edu)

1. Introduction

In the summer of 2013, hundreds of thousands of protesters in the cities of disparate regions in the developing world took to the streets. Across Brazil, urban citizens demonstrated for lower transit fares and better schools; in Turkey, the demolition of an urban park for a commercial development in Istanbul galvanized a national wave of protest; in South Africa, waves of service delivery protests over access to water, electricity and housing had been building for years. Although the protesters in each country often had their eye partly on national and even international politics, they each directed their protests at immediate official actions of urban municipal governments. Alexis de Tocqueville would have recognized the parallels between these protests and the local civic engagement he observed in the largely rural United States of the early nineteenth century. At the time he wrote, states throughout Europe and North America had begun to construct local government institutions to extend state power to the local level. In his study of the United States, Tocqueville crystallized a view that local institutions also offered the means to incorporate elements of local citizen participation into the activities of the state. Today, in the developing world as well as in settled democracies, local government is the most pervasive form of decentralization and a near-universal feature of territorial states.

Despite calls to bring institutions into the study of urban governance (Gross, 2016; Pierre, 2011), institutional analysis has continued to play a surprisingly marginal role in the recent comparative study of urban politics. Contemporary accounts of governance in cities and communities frequently relegate the context of local government and the organization of civil society to the background of analytical frameworks. Calls for “relational” accounts of cities (Ward, 2010) show little recognition of how institutional context might shape local agency. Even analyses of “state rescaling” often rely on shifting functional requirements of the capitalist economy rather than endogenous dynamics of the state itself to account for institutional change (Brenner, 2004). The imprint of Napoleonic institutions across Europe, or common law institutions of local governance in North America, remain indispensable to understanding the significant variations that continue to characterize the operation of local linkages in developed democracies.

Institutions and their historical dynamics are indispensable to understanding how the contemporary urban politics of developing world democracies differs from the present day urban politics of the developed world. The

paper sketches the outline of a comparative historical account of how the local government institutions that have become familiar among the cities of developed democracies have emerged. Then, it shows how examination of institutional arrangements in the cities of contemporary developing democracies from the same broadly comparative perspective illuminates important differences between urban politics there from contemporary processes in the cities of developed countries.

2. What is an Institutional Infrastructure of Local Governance

This account focuses on an interrelated set of institutions that are central to the local state, to its links with local society, and to the linkages within both state and society to the elements of state and society at supralocal scales. Established scholarship in comparative politics demonstrates that these configurations of institutions share common features, and also vary in systematically different ways. Following Mann (1984), these institutions can be considered as part of the infrastructure of institutions that carry out the will of state elites in society. Alternatively, as work on local governance itself has emphasized, they can furnish means for empowerment to elites or citizens within cities and communities (Ostrom, 1990; Pierre, 1999). What we will call *infrastructures of local governance* encompass only that part of the overall state infrastructure that is relevant to state-society relations within cities and communities. Since local democracy in contemporary nation-states comprises part of a larger system of multilevel institutions, it generally assumes multilevel forms. Mechanisms for democratic accountability at the local and wider scales, and the political and civic organizations that form around them, are components of these institutional infrastructures.

At the local level itself, these institutions include the formal institutions of local government, along with local administration of the supralocal state and other informal or para-public organizations that participate in governance at the local level. Although aspects of local government like a mayoral decision can be purely local, the rules of the game for local government often are not. Electoral laws and systems of local public administration, for instance, are anchored in national legislative or constitutional provisions and supported by other resources at wider scales.

An infrastructure of local governance, moreover, extends beyond local government alone. The powers and resources for local government nest in a wider institutional of relations between the local and higher levels. Wider national systems define the policy functions that local governments exercise, the institutional, fiscal and political capacities they possess, the constraints they face, and the ways they are supervised or regulated. Relations with higher level governments include not only administrative, fiscal and legal parameters, but also the patterns of informal and formal political interchange between levels in policy and implementation that have often been characterized as “central-local relations” (Ansell & Di Palma, 2004; Tarrow, 1977).

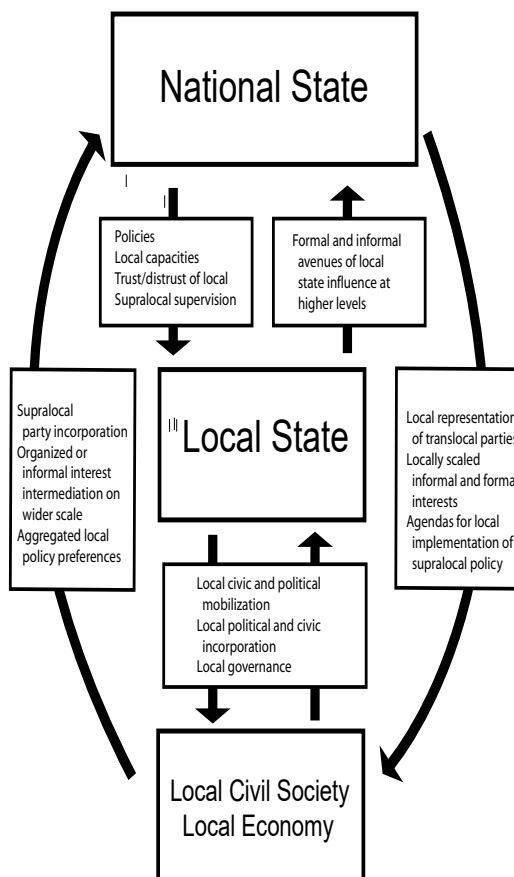
Organization in civil society comprises a further element of this infrastructure. Political party systems vary widely in their patterns of organization, in ways that are closely linked to electoral laws and other national systems of institutions. The organization of business, labour and economic interests also differs systematically among countries. Work on civic engagement and social capital has highlighted national differences in a further sector of civil society that often mobilizes at the local level to influence policy (Putnam, 2002). As accounts of social movements and urban governance have both shown extensively, organization within society can also systematically influence national patterns of local governance.

Civil society spans a variegated arena of social association and organization that is partly distinct from both the polity and the economy. Local professional and community groups, neighbourhood associations, professional communities, religious organizations all belong to this domain. Perhaps even more than the others, civil society is embedded in the organization of local communities. As Skocpol has argued, however, it is just as capable of being organized primarily beyond the local level in order to play a role at the scale of the nation state (Skocpol, 2003). Even if some associations are purely local in character, organizations like political parties, professional associations and even many environmental activist groups are also national or even transnational in scope.

Although composed of numerous distinct institutions with their own history and functions, the institutional infrastructure of a society remains linked in significant ways, these particular institutions are related to each other as part of what Greif (2006, p. 205) calls an *institutional complex*. Institutions that are part of a complex “complement one another, reflect the influences of the same coordinating factors, or share the same institutional influences”. Complementarities among institutions can take shape

in numerous ways: from around top-down logics of policy implementation, around bottom up logics of local, or around common state-society relationships such as patron-client relations. Coordination typically takes place around broadly similar sets of linkages between the state and society at both the local and the supralocal level, and between local and supralocal institutions within the state and civil society (Figure 1). Through embedding in constitutional orders, legal systems or local government legislation, common institutions often exercise pervasive influence on these infrastructures. At the same time, they are embedded in the everyday practices of governance within communities and cities, and cultural beliefs and expectations about those practices.

Figure 1: Varieties of local and supralocal state-society linkages



Source: Developed by author

3. Varieties of Institutional Infrastructures of Democratic Local Governance

In the layered state that characterizes most contemporary societies, the possibilities that layered governance offers for relations between the local and supralocal levels correspond to several broadly defined types (Table 1). In the lower left corner, a full-fledged Elitist system of local governance would be carried out essentially from above. Higher-level officials would dictate local actions, and political and civic incorporation at the local level would be limited or even absent. Such arrangements are more characteristic of authoritarian regimes than of contemporary democracies. The emergence of local government institutions even in new democracies reflects a widespread understanding that local governance is critical to infrastructural power, on the one hand, and to local empowerment on the other. The development and global diffusion of the policy state, a form of state built around pursuit of variety of economic, social, and environmental objectives, has reinforced the critical place of local linkages for both of these purposes. Even in contemporary authoritarian regimes, such as the People's Republic of China, the local state can play a critical role.

Table 1: Alternative patterns of national-local relations between civil society and the state

Local participation, incorporation	Integration with national state	HIGH	LOW
HIGH		Nationalized	Civic localist
LOW		Elitist	Local elitist

Source: Developed by author

Among democratic systems with elements of democratic local government, the table points to several broad types of divergence in patterns of local state-society relations. In a Local Elitist setting, local officials maintain important influence but local political and civic incorporation remains limited. In a Civic Localist setting, local civic and political incorporation is high, but the vertical integration of the local state with higher levels of the polity remains limited. In a Nationalized setting, local political and social

groups are also incorporated into the local state, but here the local state and local politics are integrated within those at higher levels.

These three correspond to distinctive varieties of local governance arrangements.¹ Each favours a different set of mechanisms for assertion of infrastructural power from above, and for empowerment of communities from below. Each institutionalizes different interests in perpetuating existing arrangements among local government officials and in national local relations, and different organizational forms for parties, economic organization, and civic associations. Each results from a distinctive historical trajectory.

The Local Elitist Infrastructure. The first characteristic form of local governance infrastructure captures the established practices of most developed democracies. In this system, participation of any kind of organized political or social interests at the local level remains limited. Rather than national parties, nationally organized interests or other types of civic association, the elites in local government and administration dominate local politics and policy. At the local level, limited opportunities for local electoral challenges, majoritarian local electoral systems, and local geopolitical fragmentation reinforce the position of these local elites and their networks in relation to citizens as well as wider organizational influences. Except among clientelist networks, or for local elites who manage to build legitimacy through machine politics or through brand appeals to local electorates, trust among citizens and between them and the local state remains low.

Where this infrastructure is present, local state-society relations and local-supralocal relations operate according to the terms put by Mann and generations of literature on the state. The example of French local governance, even in the wake of decentralization in the 1980s, demonstrates how this infrastructure operates (Pinson, 2009; Savitch et al., 2002; Sellers, 2002). State hierarchies themselves offer the main means available to national policymaking elites to bring about local results. Hierarchical authorities to carry out or supervise local policy provide important mechanisms of this sort. So do dynamics of bargaining and reciprocity between local and national elites, and vertical networks of relationships between levels. Low trust in local government among governments at higher lev-

¹ An empirical, indicator-based classification of the institutional infrastructures in 21 developed democracies as of 2005 yielded three clusters of countries that generally corresponded to these three types (Sellers et al., 2016).

els reinforces the reliance on higher level governments to carry out policy. Within local society, civic participation and incorporation remain limited (Sellers, 2002). Lower levels of societal organization can limit effective opposition to policy initiatives, but also constrain mobilization of support for them. Effective action by the local state depends on resources from higher levels of government, on networks of informal or clientelistic relationships between local government and local elites, and on the success of local government elites in establishing political legitimacy within communities.

Nationalized infrastructure. An alternative to the Local Elitist infrastructure integrates both local governance and politics and the local incorporation of citizens into processes of politics and policymaking on a national scale. Local governments are charged with carrying out policies formulated at the national level. Even where policies are local rather than national, different local governments carry out the same policies at lower levels throughout the country. Beyond governmental arrangements themselves, this infrastructure also relies on a system of highly organized national parties and interests. At the national level, these parties and organizations represent those interests within localities. At the local level, these national organizations incorporate large proportions of the citizenry, and represent their interests within local decision-making processes. National organizations also aggregate local interests, translate them into advocacy for programmatic policies, and transmit these to the national levels as well as further adherence to them in local decision-making. In turn, because of the pervasive presence of these national organizations at the local level, national policymakers linked to them would entrust local decision-makers with greater independent authority to carry out national objectives locally.

The Nationalized Infrastructure most closely follows traditional Weberian presumptions about the relations between national and local policymaking and politics. This system tends to link local public goods provision to national programmes, and to apply policies in a similar way in localities throughout the country. The organization of civil society is also a national matter rather than simply a local one. At the local level, representatives of national parties and organized interests as well as governmental representatives from higher levels cooperate to apply these programmes. These same organizations serve to represent the interests of localities in the national policymaking process. The dual national and local functions of both national parties, organized interests, and local governments themselves favour integration of local and national policy.

The Scandinavian countries and the Netherlands correspond most closely to this type of local-national relations. Local governance in the Swedish

case furnishes a well-documented example. Local governments there are among the most empowered in the developed world, and have primary responsibility for administering the welfare state as well as functions like urban planning (Sellers & Lidström, 2007). Civil society is highly participatory and extensively organized (Rothstein & Stolle, 2003). Organized business, unions, parties, and civic organizations have typically been ascribed an important role in local governance (Pierre, 1992; Sellers & Kwak, 2011).

The Civic Localist Infrastructure. Contrast the Nationalized infrastructure with one built instead extensive, incorporated participation at the local level, but with minimal integration into state organization and interest intermediation at higher levels. Local government receives significant responsibilities, but only limited powers and capacities from higher level governments, and depends more on local society to generate political and policy resources. Civic associations within communities rather than nationally organized parties and interests set agendas for local governance. In contrast with the balanced national representation and consensual local governance that the nationalized infrastructure fosters, the Civic Localist infrastructure fosters local responsiveness to the most mobilized, most powerful groups. In such an infrastructure, local autonomy also enables local governance to work at odds with policy at higher levels.

In this infrastructure, policy undertaken at the local level depends on the initiatives of individual local governments. The rules of the local political game encourage responsiveness to local civil society. At the national level, neither local governments themselves, nor local civic associations nor national parties and organized interests provide consistently reliable representation of the interests within localities. Instead, how local issues are treated at higher levels remains the product of shifting coalitions among a range of potential interests. Between the national and the local level, this infrastructure provides no consistent linkages. Intergovernmental trust that might lay the groundwork for national officials to delegate powers to local ones remains limited.

The infrastructure for local governance in the urban areas of the United States exemplifies the characteristic conditions of this type. Transatlantic comparative case studies have demonstrated how the local state in U.S. cities operates in a manner more autonomous from central state hierarchies, and more dependent on business and other civic organization than in Europe (Savitch, et al., 2002; Sellers, 2002). In one such study, focused on three U.S. cities, Sellers found local governance to be dominated by open-structured, shifting patterns of civic mobilization and coalition-building, and reliant on political and fiscal resources within local

communities. Survey-based comparisons of power and influence in U.S. local governance have confirmed these tendencies (Sellers, 2007).

4. Origins and Development of Institutional Infrastructures for Local Governance in the Developed World

In the developed world, the origins of these variations in local governance infrastructures trace back centuries, to early divergences in the formation of states.² Understanding how the development of local infrastructures relates to wider processes of state formation also requires a more precise specification of the multiple institutional layers that make up national states. Beyond the legal and governmental institutions that comprised among the earliest elements of early European states, and the development of the administrative state over the course of the nineteenth century in many countries, a more recent kind of institutions emerged from the late 19th century in Europe and North America to decisively shape this infrastructure.

In order to understand the development of national local governance infrastructures, it is critical to distinguish the *policy state* from these other elements. This term refers to a set of institutions that direct state infrastructures toward pursuit of variety of economic, social, and environmental objectives in society. States have always carried out policy. The policy state represents the institutionalization of this element into institutionalized programmes and structures for their implementation. The myriad functions of the welfare state constitute one of the most extensive components of the policy state. At the local level, urban planning and policies to provide physical infrastructure for cities and communities have also emerged as distinct institutionalized domains of state activity. The mobilization of local and national states around agendas to promote economic development has drawn on these policies, and elaborated others. Environmental and security agendas have given rise to further institutionalized policy agendas.

The policy state is mainly a product of the late nineteenth and twentieth centuries. In those countries that experienced industrialization before the early twentieth century, most of the institutional attributes of national

² This section draws on a detailed comparative historical analysis of the origins and development of local governance infrastructures in 21 developed democracies (Sellers et al., 2016).

states had already been well established before the policy state emerged. The territorial scope of state authority, the constitutional order of governmental institutions, and in most countries the foundations of the administrative state and the territorial order of subnational governments had already been laid. The foundations of distinct local states, and dominant elements of the Local Elitist and the Civic Localist infrastructures of local governance, were also established prior this earlier era. In Civic Localist settings, the policy state generally developed under conditions of national democratic rule. In the Local Elitist countries of Continental Europe and most of the countries that developed Nationalized infrastructures, the beginnings of the policy state emerged prior to full democratization. With limited exceptions, however, the twentieth century democratic regimes elaborated welfare states and other sectors of policy in ways that built upon and reinforced the distinctive institutional infrastructures that had already been in place.

The contemporary infrastructures of local governance in developed democracies trace lineages back to medieval and early modern institutions. Even under the Absolutism that dominated most of the European continent through the eighteenth century, and the corresponding Japanese regime of the Tokugawa Shogunate, recent studies of local state-society relations have found institutions for governance at the local level, and an important role for local elites in emerging state forms. Rather than replace local institutions altogether, Absolutism transformed them. Reduced powers for local assemblies, a growth in the importance of vertical ties among elites, and limited powers for the peasantry set the territories that would develop Local Elitist infrastructures on a pathway toward this model.

Over the same medieval and early modern eras, parallel studies have found precursors to the Civic Localist and Nationalized infrastructures characterized large portions of the territories where these institutional complexes would later dominate. A variety of institutions preserved local assemblies or other opportunities to participate in governance, and embedded these in supralocal representation within territorial states. Support from freeholders or landowning peasants, and in the early modern era from Protestant religious movements, helped sustain these local institutions.

Throughout what are now the older, developed democracies, the long nineteenth century between the French Revolution and World War I was the era when national local government institutions and infrastructures for incorporation of civil society at the local level were first established. This common development was linked to a whole range of others more familiar to comparative historical analysis: the institutional consolidation of national

states, the spread of market capitalism and urbanization, the development of administrative states, the rise of civic associations, working class movements and political parties, and the struggle over national democratization. Differences in the course of local institution-building, and the infrastructures of institutions that emerged from these, laid the foundations for the divergent patterns of linkages we have outlined in the models.

In the countries that developed Local Elitist infrastructures, local government institutions were subordinated to the institutions of an administrative state that generally predated them. As democracy remained contested, and the state continued to restrict civic life, the institutional infrastructure of local governance limited the incorporation of civic, political, and economic associations. In the Civic Localist trajectory, local government institutions developed before much of the administrative state, and under conditions of relatively early democratization and civic mobilisations. This trajectory produced robust local linkages between the state and society, but limited the development of vertical linkages within the state or within civic and political society. The Nationalized trajectory of local state formation and civic organizational development followed elements of both these trajectories. Local government institutions developed as part of a strong administrative state that assigned strong capacities to the local state. Despite late democratization, associational life was encouraged, and the national as well as the local state incorporated unions and business associations from an early phase.

The growth of the policy state proved decisive for the consolidation of local governance infrastructures across the developed world. Growing demands from above for infrastructural power to carry out diverse policies, and the mobilization of local interests and civil society around empowerment of the state to carry out those policies, reinforced the institutional complementarities that the comparative models have highlighted in each type of infrastructure. As the policies the state pursued expanded to encompass promotion of local economic development, provision of welfare services, and protection of the environment, the demands on infrastructural power frequently necessitated a role for local governance. As the policy state elaborated new domains of social, economic, and urban policy and implementation, expanding infrastructures of local governance reinforced systems of linkages between local and national levels of policymaking both within the state and outside of it, as well as at the local level.

The course of institutional development, as well as the horizontal and vertical linkages that helped to drive it, generally followed the logics of infrastructural power and local empowerment in the three models. The

Nationalized model was itself predominantly a product of the growth of policy state. In the countries following this model, the local state acquired responsibility for administration of the welfare state along with related powers for planning, development and other policies. The social democratic parties and corporatist organizations active in building the policy state draw strength from incorporation into both the local and the national state. In the Local Elitist countries, the policy state consolidated the power of the national state over local institutions, and a limited role for local civil society. Under Civic Localism, national and intermediate level governments also took on an increasingly dominant role despite the continued strength of civic activity in autonomous spheres of local governance.

5. Institutional Infrastructures of Local Governance in Contemporary Developing World Democracies: A Comparative Historical Perspective

Comparison with these trajectories of infrastructural development in the developed world illuminates many of the difficulties contemporary developing and transitional countries have encountered in recent efforts to build local governance infrastructures, and the political forces that continue to shape these developments. If we compare cities in contemporary developing countries seeking to carry out physical infrastructure, developmental and social policies with their counterparts a hundred years before in what is now the developed North, the transhistorical juxtaposition highlights both clear differences in the global context of urban governance and several intriguing parallels.

First, the sequences of institutional development for the distinct components of state institutions have differed consistently from those in the first wave democracies that constructed much of their local governance infrastructures earlier. Elements of the policy state at the local level, for instance, in sectors from education to infrastructure policy, have either been limited in scope prior to democracy, or were introduced around the same time as local government systems and democratic institutions. In older democracies, the policy state of the twentieth century was constructed on the basis of established local government institutions that linked local society to the local state and central to local authority, and already included elements of local democracy. As third-wave democracies seek

to elaborate policies and administrative practices to implement them at the local level, they must often establish institutions of local government, democratic institutions and administrative authority at the same time.

When urban elites and activists in developing and transitional countries seek to introduce policies that have already been elaborated in the older democracies of the developed world, they also face both the advantages and disadvantages of latecomers. On the one hand, established models of policy and associated institutions are present, including technologies and expertise in such supportive practices as engineering and public administration, and often international expertise in transplanting policy institutions. On the other hand, as Gerschenkron found in his comparison of strategies for industrialization across Europe (Gerschenkron, 1962), pressures to catch up can dominate the institutionalization of policies to the exclusion of other aims. As the rush to develop infrastructure in China exemplifies, successful deployment of policy models and expertise from the developed world can reinforce authoritarian institutions and regimes. As numerous examples in India and elsewhere attest, the lack of capacity to adapt new policies to existing institutions is an even more pervasive result.

Despite these historically situated differences in context, contemporary institution-building in developing countries also shares some transhistorical resemblances with earlier similar nineteenth- and early twentieth-century processes in the contemporary developed world. As in many first wave democracies of the nineteenth and early twentieth centuries, movements for national democratization fostered a flowering of growth of civic and political associational activity. As even the already established democracies experienced in the late nineteenth and early twentieth centuries, movements for new policies and reformed administration have followed the movements for democracy itself. The urbanization that historians of nineteenth-century Europe have linked to the rise of civic activity there (Bermeo & Nord, 2000; Morton et al., 2006) is now more pervasive in some regions of the developing world, such as Latin America, than it was in Europe at that time.

These contextual conditions help to explain much of the major divergences that persist between urban governance infrastructures of the developed world and those of the Global South.

In developing countries, contemporary infrastructures still provide weaker governmental capacities at the local level. The policy state either emerged under undemocratic regimes with designs that had long marginalized local governments, or remained limited in scope. In contrast with earlier trajectories of contemporary developed countries, in which democratization

preceded the development of state infrastructures, many other aspects of the state also remain less developed following democratization.

The relatively weak local states of many developing and transitional countries are consistent with either a Civic Localist or a Local Elitist model. The limited and fragmented professional and economic organization beyond the local state itself might seem to favour the latter categorization. Reports of participation in professional associations and unions, for instance, remain comparatively low across the World Values survey samples of developing countries by comparison with the developed world. The pervasiveness of fragmented informal economies in many cities in developing countries has imposed more difficult conditions for solidary working class organization than in the industrializing cities of Europe in the Fordist era. Along with the growing participation of foreign firms based in developed countries, or production chains linked to them, hierarchically organized domestic companies (Schneider, 2009) often offer less of an opening for governance at the urban level itself. Beginning with Almond and Verba's work on the civic culture (Almond, 1989), much of the literature on civic and political organization in developing and transitional countries with new democracies has assumed that civic and political participation there should also remain weak.

Contemporary cross-sectional comparison, however, reveals rates of civic and political participation in a number of developing countries that exceed those in some developed countries. Democratizing movements in the Third Wave of democratization, like their counterparts that brought the establishment of civic and political organization in the nineteenth- and early twentieth-century industrialized countries, have also sought political and civic incorporation at the local as well as national levels of government. As in the earlier history of civic mobilization, civic and political associations have mobilized partly around policy ends, and in particular around deficits in local governance capacities. Advanced urbanization in many developing regions, such as Latin America, has made the concentrated settlement and collective urban challenges that promoted political and social mobilization in industrializing Europe even more widespread.

Cities in a number of countries, such as Brazil, Mexico, and South Africa, already present partial exceptions to the Local Elitist model. Their rates of participation in professional associations and unions, although lower than in the Civic Localist countries, exceed rates in the more developed Local Elitist countries of southern Europe. Professionalization has often had wider ramifications for the construction of authority for governance within cities. In Brazil, professional planners have also helped to drive

new initiatives to carry out planning in cities across the country (Holston, 2009), and professionals in environmental fields have helped spearhead initiatives for governance of resources like river basins (Abers & Keck, 2013). Union organizations in Brazil played a major role in the emergence of the ruling Workers Party.

Across the developing world, moreover, local governance infrastructures have institutionalized opportunities for participation within cities that often go beyond those available in contemporary Local Elitist or Nationalized infrastructures. Scholars from the North have focused on specific innovative mechanisms of this kind, such as participatory budgeting in a number of Brazilian cities (Abers, 2000; Fung & Wright, 2001). However, conventional participatory mechanisms have had more pervasive effects on opportunities to challenge local elites and to mobilize local civic and political constituencies. Elections for local councils and mayors take place more frequently in most Latin American countries than in developed democracies of Europe, and provisions for local referenda and initiatives are also more widespread.

Comparison of this kind makes it easier to understand the emergence of remarkably parallel but unrelated urban protest in disparate developing countries. In such diverse countries as Brazil, Mexico, South Africa, and Turkey, civic mobilization has risen with demands for democracy, greater administrative capacities and various policies at the local level. Infrastructures of local governance have institutionalized encouragements to participation even as local governance capacities have remained weak. Efforts of the local state to carry out a growing array of local services have faced growing demands from an increasingly mobilized citizenry on the one hand, and lapses in capacities for implementation on the other. In countries like Brazil and South Africa, these developments may presage the emergence of a modified Civic Localist infrastructure of local governance. There and elsewhere, the confrontation of civic and political demands for policy performance at the local level with persistent deficits in local government capacities is likely to make protests like those in the summer of 2013 a regular feature of urban politics.

6. Conclusion

Transhistorical comparison illuminates the widespread weakness of local government capacity in developing and transitional democracies, and both

the commonalities and the wide variations in the strength of local civic and political association there. In the cities of countries like Brazil and South Africa, trajectories toward Civic Localist models of local state-society may be emerging. In other transitional democracies like those of Eastern Europe, the lower levels of civic and political engagement area remain consistent with more Local Elitist models. In no case have the encompassing political and economic organizations and the strong local government capacities of the Nationalized local governance infrastructures in Northern Europe emerged.

These brief reflections point to the need to bring a deeper historical understanding to comparisons of urban governance and politics across the divide between developed country democracies and the new democracies of the developing world. Across the developed and developing worlds, the variations in institutions and state-society relations are as important as any global commonalities. In developing and transitional democracies, efforts at local state building confront conflicts that their counterparts in earlier democratizing countries did not. These conflicts stem partly from trajectories of institutional development that have left local government capacities weak, but also from the demands of urban movements that have helped bring about democratization, and arisen in its wake. The accumulating agendas of the policy state at the local level have imposed greater expectations for local governance that have in turn helped spark civic and political action, including protest. The resulting tensions have helped make local governance infrastructures as central to the politics of contemporary developing countries as they have long been to their counterparts in the developed world.

References

- Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil*. London, United Kingdom: Lynne Rienner Publishers.
- Abers, R., & Keck, M. (2013). *Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics*. New York, USA: Oxford University Press.
- Almond, G. A. (1989). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. London, UK: Sage.
- Ansell, C. K., & Di Palma, G. (2004). *Restructuring territoriality: Europe and the United States compared*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bermeo, N. G., & Nord, P. G. (2000). *Civil society before democracy: Lessons from nineteenth-century Europe*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Pub Incorporated.

- Brenner, N. (2004). *New state spaces*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics and society*, 29(1), 5-42.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Greif, A. (2006). *Institutions and the path to the modern economy: Lessons from medieval trade*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Gross, J. S. (2016). Hybridization and urban governance: Malleability, modality, or mind-set? *Urban Affairs Review*, first published on April 11, 2016, doi:10.1177/1078087416637127.
- Holston, J. (2009). Insurgent citizenship in an era of global urban peripheries. *City & Society*, 21(2), 245-267.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, 25(02), 185-213.
- Morton, G., Morris, R. J., & De Vries, B. M. A. (2006). *Civil Society, Associations And Urban Places: Class, Nation And Culture in Nineteenth-century Europe*. Farnham, Surrey, UK: Ashgate.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, (UK), New York, (USA): Cambridge University Press.
- Pierre, J. (1992). Organized capital and local politics: Local business organizations, public-private committees, and local government in Sweden. *Urban Affairs Review*, 28(2), 236-257.
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 34(3), 372-396.
- Pierre, J. (2011). *The politics of urban governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Putnam, R. (2002). *Democracies in flux: The evolution of social capital in contemporary society*. Oxford; New York, USA: Oxford University Press,.
- Rothstein, B., & Stolle, D. (2003). Introduction: Social capital in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies*, 26(1), 1-26.
- Savitch, H. V., Kantor, P., & Vicari, S. H. (2002). *Cities in the international marketplace*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schneider, B. R. (2009). Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(03), 553-575.
- Sellers, J. M. (2002). *Governing from below: Urban regions and the global economy*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Sellers, J. M. (2007). Unions and the strategic context of local governance. In L. Turner & D. B. Cornfeld (Eds.), *Labor in the new urban battlegrounds* (pp. 35-52). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Sellers, J. M., & Kwak, S.-Y. (2011). State and society in local governance: Lessons from a multilevel comparison. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(3), 620-643.

- Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*, 20(4), 609-632.
- Sellers, J. M., Lidström, A., & Bae, Y. (2016). *Multilevel democracy: Local institutions and the shaping of the modern state*. [Book manuscript, under review].
- Skocpol, T. (2003). *Diminished democracy: From membership to management in American civic life*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Tarrow, S. G. (1977). *Between center and periphery: Grassroots politicians in Italy and France*. New Haven: Yale University Press.
- Ward, K. (2010). Towards a relational comparative approach to the study of cities. *Progress in Human Geography*, 34(4), 471-487.

LOCAL GOVERNANCE AND INSTITUTIONS IN THE DEVELOPED AND DEVELOPING WORLDS: TOWARD A COMPARATIVE HISTORICAL PERSPECTIVE

Summary

Institutions and their historical dynamics are indispensable to understanding how the contemporary urban politics of developing world democracies differs from the present day urban politics of the developed world. The paper sketches the outline of a comparative historical account of how the local government institutions that have become familiar among the cities of developed democracies have emerged. Then, it shows how examination of institutional arrangements in the cities of contemporary developing democracies from the same broadly comparative perspective illuminates important differences between urban politics there from contemporary processes in the cities of developed countries. These reflections point to the need to bring a deeper historical understanding to comparisons of urban governance and politics across the divide between developed country democracies and the new democracies of the developing world. Across the developed and developing worlds, the variations in institutions and state-society relations are as important as any global commonalities. In developing and transitional democracies, efforts at local state building confront conflicts that their counterparts in earlier democratizing countries did not. These conflicts stem partly from trajectories of institutional development that have left local government capacities weak, but also from the demands of urban movements that have helped bring about democratization, and arisen in its wake. The accumulating agendas of the policy state at the local level have imposed greater expectations for local governance that have in turn helped spark civic and political action,

including protest. The resulting tensions have helped make local governance infrastructures as central to the politics of contemporary developing countries as they have long been to their counterparts in the developed world.

Keywords: local government, local government institutions, local governance

LOKALNA VLADAVINA I INSTITUCIJE U RAZVIJENIM ZEMLJAMA I ZEMLJAMA U RAZVOJU: PREMA KOMPARATIVNOJ POVIJESNOJ PERSPEKTIVI

Sažetak

Institucije i njihova povijesna dinamika neophodne su za razumijevanje načina na koji se gradske javne politike zemalja u razvoju razlikuju od današnjih takvih politika razvijenog svijeta. U radu se ukratko prikazuje komparativni povijesni razvoj načina na koji su se pojavile institucije lokalne vlasti koje su sada tipične za gradove razvijenih demokracija. Zatim se navodi kako, koristeći istu komparativnu perspektivu, pregled institucionalne organizacije u gradovima suvremenih zemalja u razvoju upućuje na važne razlike između tamošnjih gradskih javnih politika i suvremenih procesa u gradovima razvijenih zemalja. Ova razmatranja upućuju na potrebu dubljeg povijesnog razumijevanja usporedbi urbane vladavine i javnih politika tako da se premosti jaz između razvijenih zemalja i novih demokracija u zemljama u razvoju. U obje skupine zemalja razlike u institucijama i odnosima između društva i države jednako su važne kao i bilo koja druga globalna zajednička značajka. U zemljama u razvoju te u zemljama u tranziciji pokušaji izgradnje lokalne samouprave suočeni su s konfliktima s kojima se njihove prethodnice koje su se ranije demokratizirale nisu susretale. Spomenuti konflikti djelomično potječu od putova institucionalnog razvoja koji su zadržali slabe lokalne kapacitete ali i od zahtjeva urbanih pokreta koji su pomogli demokratizaciji, a koji su nastali tijekom toga razvoja. Rastući broj pitanja na dnevnom redu lokalnih vlasti nametnuo je veća očekivanja od lokalne vladavine što je pak potaklo građanski i politički aktivizam, uključujući i proteste. Rastuće napetosti dovele su do toga da su infrastrukture lokalne vladavine u zemljama u razvoju postale jednako važne kao što su već dugo u razvijenim zemljama.

Ključne riječi: lokalna samouprava, institucije lokalne samouprave, lokalna vladavina

New Governance of Urban Areas in France: Is Rationalization Possible?

Michèle Breuillard*

UDK 35.072.1(44)
352.07(44)
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 23. 12. 2015.
Accepted / prihvaćeno: 9. 9. 2016.

The paper analyses urban governance and decentralisation in France. It explains the “quiet revolution” which wants to set the legal basis of the French local government back to the drawing board with special focus on the reform of local government in urban areas. The context of the too many too small communes – at the heart of the reform programme – is described since it is a typically French evil (part 2). In the absence of any successful top-down policy of amalgamating communes, new communes are deemed to be the effective solution along with a new mapping of intercommunal joint bodies (part 3). Finally, the paper describes what the metropolis *à la française* consists of (part 4) with a special focus on Lyon – the perfect model for the whole country – and Paris and Aix-Marseille as the worst pupils in transition.

Keywords: urban areas, urban governance, France, decentralisation, local government

* Michèle Breuillard, PhD, retired research fellow, Centre d'Études et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales, University of Lille 2, France (znanstvena savjetnica u mirovini, Centar za upravna, politička i društvena istraživanja, Sveučilište Lille 2, Francuska, e-mail: michele.breuillard@univ-lille2.fr).

1. Introduction

Since the end of the 1950s, deep changes in the economy, transportation and culture have affected local communities in their way of life, their areas, and their consistency. The 36,700 communes, 101 provinces (*départements*), 18 regions¹, not forgetting 2,700 joint-working bodies (*établissements publics de coopération intercommunale*, EPCIs) add to the irreducible complexity of the local government machinery in France. In spite of successive waves of decentralization reforms in 1981–1984, 1999, and 2003–2007, local government structure and shape have been kept untouched, especially communes which have been at the basis of the French territorial structure since the Revolution. The consequence is that whatever its size, and its financial and technical means, every local authority, including the smallest commune, has kept its status and general competence of free administration that has forbidden any kind of hierarchical structure between tiers.

These 36,700 communes are dedicated to the daily management of down-to-earth policies for the inhabitants' well-being. Yet, a large majority of them are too small to run and finance local services although most of them are reluctant to be amalgamated into bigger units. As compensation, the multiple joint intercommunal bodies offer an institutional tool to ensure that local services are delivered and meet the needs of the communities. They also ensure that local economic, social or cultural projects are achieved successfully and coherently. However, joint bodies typically end-up as an additional *meso* government with more and more powers but less democratic control and understanding from ordinary citizens (Le Saout, 2012).

To be done with the downside of the now well-documented “institutional multi-layer cake” (*mille-feuille institutionnelle*; Bazoche, 2013), France embarked in a renewed process of decentralisation and reorganisation in 2010–2015. In June 2014, President Hollande set the principles for local government reform plan which should meet four goals:

1. to half the number of regional councils (from 1st January, 2016);
2. to draw a new map for intercommunal joint bodies;
3. to abolish the general clause of competence for regional and provincial councils (*consils départementaux*) in view of greater effectiveness and simplification and clarity;

¹From January 1st, 2016: 13 regions in European France (including Corsica, *la collectivité territoriale de Corse*) and 5 overseas départements-regions (Guadeloupe, Martinique, Guyana, La Réunion, and Mayotte).

4. to openly question the future of the latter in the view of abolishing them by 2021.

In fact, what is at stake is both budgetary cuts and increased consideration for citizens' needs.

Interestingly, the reform period spans both presidencies of Nicolas Sarkozy and François Hollande, with some inevitable abolished then re-introduced bills after successive swings in both houses of Parliament. What is different is that President Hollande has declared the end of the *jardin à la française*, a pyramidal system of uniformed local authorities not withstanding their specificities. Yet, the idea remains roughly the same: to build a new local government structure based on two groups of functions, one for development driving and strategy, and the other for closeness to local communities.

Such a clear-cut inception of the working of local government supposes two major issues to be solved. Drawing initiatives and strategies raised the issue of the size and powers of regional authorities, which led to the creation of 13 larger regions instead of 22 in European France from 1st January 2016. The 2015 (16 January) Reform Act deals with the regions' areas and voting system at provincial (*départementales*) and regional elections, held in March 2015 and December 2015 respectively. The delivery of local services to the citizens raises the issue of the size, capacity, and responsibilities of communes and their connections with joint intercommunal bodies.

As the third and last part of this local government reform, the 2015 (7 August) Act (*Loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République*, NOTRe) transfers new responsibilities from both the central government and provinces (*départements*) to regional councils and gives a clearer definition of the responsibilities of each local government tier. Unlike regions, provinces and intercommunal councils, only communes are now endowed with the general competence of free administration. Meanwhile, the central government offices at the local and regional levels are required to contribute to the overall reform of governance under the *Charte de la déconcentration* following the 2015 Decree (8 May) on the new setting-up of arm's length state offices and boards (*Réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat*, RéATE).

In order to explain the "quiet revolution" that aims to set the legal base of the French local government back to the drawing board, the paper will focus on the reform of local government in urban areas. The context of the too many and too small communes at the heart of the reform programme,

needs to be described since it is a typically French evil (part 2). In the absence of any successful top-down policy of amalgamating communes, new communes are deemed to be the effective solution, along with a new mapping of intercommunal joint bodies (part 3). Finally, the paper will describe what the metropolis *à la française* consists of (part 4) with a special focus on Lyon – the perfect model for the whole country – and Paris and Aix-Marseille as the worst pupils in transition.

2. Too Many Too Small Communes but no Amalgamation and the Long-Standing Tradition of Joint-Working

France accounts for the largest number of communes in the EU and for more than one third of all EU local government units. Germany accounts for only 11,500 communes, Italy for 8,222, and the United Kingdom only for 433 local authorities. This means that French communes are smaller and more sparsely populated. Only 2.3% of the 36,000 communes are above 10,000 inhabitants, while 90% of communes are under 2,000.² Except for the Paris area, no other French city is ranked among the 13 major European metropolises. France is characterized by extremely scattered communes and a high number of very small communes: 30% of communes have less than 200 inhabitants (Table 1).

According to the constitutional principles, Regions, *Départements* and bigger cities were to be just the same breed of local authority as the smallest villages with only a hundred inhabitants. Such has been the issue of too many too small communes in France for which a kind of institution-building skill had to be developed in order to invent various kinds and shapes of legal conventions and partnerships between all levels of local authorities, both vertically and horizontally.

² Average population of the French communes is 1,750 inhabitants, while average population of the EU communes is 4,100 inhabitants. Furthermore, 74% of all communes are under 1,000 (15.26% of the French total population) and only 0.11% of all communes are over 100,000 inhabitants (15.36% of total population in France).

Table 1: Distribution of the French Population

Strata	Communes	Population		
	Number	%	Number	%
Under 500 inhabitants	20,233	55.33	4,572 973	7.36
500 - 1,000	6,959	19.03	4,907 236	7.90
1,000 - 10,000	8,490	23.22	22,569 949	36.33
10,000 - 30,000	644	1.76	10,761 782	17.32
30,000 - 100,000	203	0.56	9,779 823	15.74
Communes	Population	0.11	9,543 210	15.36
Total	36,568	100.00	64,5 million	100.00

Source: *Direction générale des Collectivités locales*, DGCL, 2015, Ministry of the Interior.

The first attempt to help mergers of communes was voted in 1971 (*Loi Marcellin*) but the outcome met only a limited success. Only 1,100 communes were abolished through mergers from 1971 to 2009, a very small number when compared with the mergers that have been, or are still going on, in most European countries. Due to the decentralization process and the many responsibilities transferred from the central government to communes, especially in key-domains such as urban planning, the capacity of small communes to implement new powers and functions has often been questioned but never tackled. The Government could but hastily encourage various forms of joint organizations.

Table 2: Principal types of joint working bodies

Categories	Joint bodies with budgetary contributions from the member communes	Joint bodies with own fiscal policy
	<i>Syndicats intercommunaux, syndicats mixtes fermés et ouverts including poles métropolitains (> 100,000 inhabitants), poles d'équilibre et erritoriaux et ruraux.</i>	Communautés de communes (CC) (<3,500-50,000 inhabitants>) Communautés d'agglomération (CA) (>50,000) Communautés urbaines (CU) (>250,000), Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) Métropoles

Goals	Jointly designed and managed local services	Joint designed and managed services and projects
Objectives	Cost effectiveness Economy of scale Better quality of services	Cost effectiveness Economy of scale Better quality of services Jointly designed and managed local planning and development projects Fiscal and economic equalization
Responsibilities	Freely selected responsibilities	Mandatory or optional
Area	Freely designed area	Continuous with no enclave
Finances	Budgetary contributions freely budgétaires, freely shared out	Own fiscal policy + central government allowance
Evolution	A grouping of communes (<i>syndicat</i>) may evolve into a mixed type if it incorporates other categories of local authorities than communes; or it can be transformed into a CC or a CA.	Possibly: CCs into CAs or CUs, Possibly: CAs into CUs, and <i>metropolises</i>

Source: *Direction générale des Collectivités locales*, DGCL, 2015, Ministry of the Interior

Although the amalgamation of communes has been a forceful and streamlining process in all neighbouring states, France has never succeeded in reducing the number of its communes. Nevertheless, it has established several forms of cooperation between communes. Such cooperation first appeared at the end of the 19th century. The Law of 22 March 1890 provided for the establishment of single-purpose intercommunal associations (*Syndicats intercommunaux*). After French lawmakers and local councillors had long been aware that the communal structure inherited from the French Revolution was totally inadequate for dealing with a number of practical matters, the 1999 Act (*Loi Chevènement*) launched the era of strengthening and simplifying the complex structures into *Communauté de communes* and *Communauté d'agglomération*. *Communautés de communes* (CC) aim primarily at rural communes; *Communautés d'agglomération* (CA) aim at towns and medium-sized cities and their suburbs; and *Communautés urbaines* (CU) aim at larger cities and their suburbs. These three

structures are given varying levels of fiscal power, with CAs and CUs having the strongest fiscal power, levying the local business tax (*taxe professionnelle*) for themselves instead for the communes.

Meeting a big success, this major step in rationalization was inspired by the structure which had been imposed on bigger areas thirty years earlier. In 1966, several *communautés urbaines* were tailored for big cities and their surroundings: Bordeaux, Lille, Lyon, Rennes and Strasbourg. Then Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Le Mans, Alençon, Arras, Nancy, Nantes, Nice, Marseille, and Toulouse gradually decided to gather their surrounding communes under the same structure. Part of the success has certainly happened because of the money allocated to them and based on their population, thus providing an incentive for the communes to team up and form *urban communities*.

In its latest statistics on local government, the Ministry of the Interior stated that there were 2,133 joint bodies with their own fiscal policy in 2015 (DGCL, 2015). They represent 99.8% of the total communes and 94.0% of the total population. This major step comes from the mandatory grouping of all communes as imposed in the 2010 Reform Act, in force from July 2013.

Table 3: Incidence of the various types of self-taxation inter-communalities (as on 1st January 2015)

Types	Number	Number of communes	Total population included
Métropole	11	453	6.303.722
Syndicat d'agglomération nouvelle	3	15	148.674
Communauté urbaine	9	201	2.322.898
Communauté de communes à fiscalité professionnelle unique	1.062	17.704	18.284.334
Communauté d'agglomération	226	4.744	25.889.681
Communauté de communes à fiscalité additionnelle	822	13.412	8.622.173
Métropole de Lyon	1	59	1.346.720
Non-integrated municipalities	-	70	4 034 615

Source: Direction Générale des Collectivités Locales (Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Décentralisation et de la Fonction Publique / Insee), 2015, *Les collectivités locales en chiffres 2015*, p. 8.

However, these impressive results may hide a murkier reality. In rural areas, many communes have joined in a *communauté de communes* only to benefit from government funds and the joint body is just an empty shell. Rivalries, either political or personal, often work against the spirit of the law which has established the new intercommunal structures to carry out a much broader range of activities than the mere management of garbage collection service. In urban areas, the intercommunal structures are much more solid, being created by local decision-makers out of genuine belief in the worth of working together. However, in many places local feuds had arisen (Desage & Guéranger, 2013) and to set up an intercommunal structure for the whole of the urban area was just impossible. In some places communes refused to take part in it, or they even created their own structure. In many areas, rich communes have gathered with other rich communes and refused to let in poorer communes for fear of overtaxing their citizens to the benefit of poorer suburbs.

3. A New Map of Communes and Intercommunal Joint Bodies

The picture of France as a laboratory for local government joint working is strengthened and no local unit in its territory should escape from being re-structured. The *mille-feuille territorial* that used to be understandable for citizens is under major improvement as far as areas, public expenses, and better answerability to local needs are concerned.

The 2010 Local Government Reform Act set an ambitious goal to simplify, streamline, and complete the map so that the whole area of France would be covered with inter-communal authorities as a more strategic and better-financed local authority to complete municipal policies. As already mentioned, it is mandatory for any municipality to join in one of the proposed structures. Only four small islands with a single commune are allowed by law to stay apart. These are Ile de Bréhat, Ile de Sein, Ouesant in Brittany and Ile d'Yeu off the Vendée shore. Inter-communalities have to gather 20,000 inhabitants as a minimum. Their area should be designed according to economic and social consistency and large-scale projects. They have to be created through a process that would secure better integration of the member-communes in order to make inter-communalities jump to a different scale.

The main goal of the 2010 Reform Act has been to try to solve these problems. Its three objectives were to complete the map of inter-communali-

ties before January 2013, to rationalize the existing areas and to simplify the present intercommunal structure. The act has made it compulsory for every municipality to join in with other communes into new or existing EPCIs before January 2014. Secondly, it proposes two new forms for grouping. One is called *metropolis* as it is designed for the most populated inter-communalities, although according to European standards most of them are only medium-sized urban areas. The other form is named *pole metropolitan* (metropolitan cluster), a kind of supra inter-communality gathering smaller joint bodies. Finally, as an attempt to revive the process of amalgamating communes, the Law proposes the creation of “new communes” (*communes nouvelles*). Officially the new commune is a tool for voluntary grouping and not forceful merging of communes and it aims at simplifying the legal process and ensuring legal as much as democratic flexibility (Guérard, 2012, p. 123).

The socialist and left-wing opposition party groups fought against the right-lead Government’s proposals: “We reaffirm our unquestionable attachment to the 36,000 communes of our country, because we believe that, thanks to them, the Republic has taken root in every part of the territory” (the Honorable MP. Marc Dolez, cited in Guérard, 2012, p. 116). However, once in power, they agreed, some of them reluctantly, to vote in March 2015 for the bill on improving the 2010 regime. The Valls Government offered to sign an agreement with “new communes” with a population of 10,000 inhabitants ensuring that their central government allowance would remain stable for three years in a row. What was surprising was that the Minister of Finance simultaneously announced an expected €14.5 billion savings in the national budget as the local authorities’ contribution to public finances restored.

The 2014 Law (*Loi MAPTAM*) has added a demographic threshold, a population of 50,000 people living in a continuous area with no enclave, which did not exist in the 1990s for *communautés d’agglomération*. In rural areas, no threshold is prescribed by the law for *communautés de communes*. They should get into integrated communities based on common economic and development plans.

The new legislation entails some most striking features:

- The regime of the new commune has been consolidated by the 16 March 2015 Act. As of January 2015, 25 new communes have existed gathering 70 communes and nearly 64,000 inhabitants. Rural areas and towns have been thinking about initiating the process, hoping to benefit from governmental subsidies for the

following three years (if they had managed to fulfil the requirements before the end of 2015). Financial incentives are still the best booster for local councillors.

- Creation of bigger EPCIs with over 20,000 inhabitants is coherent with the view of a new local government structure with only two tiers: one local, the inter-municipal council, and one regional, the regional council.
- Last but not least, the issue of a deficit in democratic legitimacy has been dealt with by Parliament in the 2010 Reform Act and in the 2013 (Local Elections) Act (Long, 2014). Inter-communal councils used to be made up of representatives appointed by the municipal councils of member communes. Since the 2014 municipal elections, they are elected at municipal elections. Citizens choose their representatives in the inter-communal council along with their representatives in the municipal council, on voting lists, but the candidates' names are the same; those standing for the inter-communal seats are the first names on the voting lists! In addition, the creation of the new commune is based on local consensus that must be expressed either by the related municipal councils or by a local referendum. The choice of the democratic process is solely in the hands of the councillors. Data show that in reality few local referenda have been organised.

Further regulations have been adopted in order to enhance the attractiveness of new communes. The law of 16 January 2015 (*Loi sur l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*) relaxes the rules on the composition of the council during the transition period while member communes still exist. It also strengthens the role of deputy-mayors (ex-mayors of the abolished communes). The new commune which has taken the place of the previous EPCI should better fit into the regional map of inter-communalities. The special features of the "delegated communes" should be taken into account and the harmonization of communes' urban plans ought to be clarified. The municipal council of the "new commune" substitutes for the previous municipal councils. Previous mayors have become "delegated mayors" and the mayor for the new commune is elected at the first session of the new municipal council. On 15th December 2015, 187 new communes were created by prefects' bye-laws instead of 684 pre-existing municipalities.

4. The Metropolis *à la Française*

For historical reasons, the French centralization (concentration of political, economic, social, and cultural functions in the capital city and its region) has hampered the development of provincial urban cities since the Revolution and the establishment of the republican regime. However, urban development has spilled over political and administrative boundaries and extended to a wider regional area. According to the OECD, metropolitan regions are large concentrations of population and economic activities that become functional economic areas. They gather a number of various local governments and build upon relationships between markets and between networks. Different types of metropolitan regions can be distinguished depending on the distribution of the population, relationships between businesses, and existing links and fluxes: with one or several centres, with different hierarchies of centrality, or developing as an urban network (OECD, 2006). The organisation of the governance of metropolitan regions is always a difficult issue, because it has to combine several government levels. Metropolitan regions can never be treated as single government tiers. Therefore, they require new forms of government that are able to liaise with various government scales, depending on areas and functions (Hoffmann-Martinot & Sellers, 2008).

Under the Fillon Government and Sarkozy presidency, the 2010 Act invented a new type of EPCI, the *metropolis*, to meet the special needs and characteristics of bigger urban areas (Protière, 2012). Nice-Côte d'Azur Métropole is the only example of a metropolis set up under the 2010 Act. The mayor for Nice, Christian Estrozy, a leading member of President Sarkozy's political party (UMP now Les Républicains), was pro-active in experimenting with the process that was modified in 2014, after the swing in the presidential and general elections. As Prime Minister Ayrault put it at a 2012 press-conference, the creation of metropolises was the greatest innovation of the decentralization reform. It is the first time since 1966 that special attention has been given to the nine larger urban areas and in January 2015 Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier were transformed into metropolises automatically and compulsorily. Paris region needs new legal and financial means to be the "engine" of France's economy and its world-class capital city (Gilli, 2014). Due to the extreme institutional and political fragmentation of its area (Breuillard, 2012; Béhar & Estêbe, 1999), the Government needs one more year to achieve its plan, as in the case of Aix-Marseille-Provence where six EPCIs have been amalgamated into one

metropolis. Lyon Métropole, where co-operation and good will have been shared by local councillors in all tiers of local government, makes another type of metropolis with a status of principal authority, not simply of an EPCI.

Lyon Métropole has the same area as the previous Grand Lyon-Communauté Urbaine, but its status refers to that of a full local authority as mentioned in the 1958 Constitution (Art. 72). Most importantly, it plays the role of – and has the responsibilities of – the *Département* within its territory. This innovation is the result of an unparalleled consensus between the two leaders, the Socialist Mayor of the City of Lyon, Gérard Coulomb, and the then right-wing president of the *Département*, Michel Mercier.³ Such a long-standing consensus is totally lacking in the case of Aix-Marseille and Paris.

At the end of 2012, the Jean-Marc Ayraut Government announced it intended to create the Mediterranean metropolis. The civic society and particularly the private sector had been in opposition to the hostile local councillors for a long time. The Government appointed an inter-ministerial mission⁴ chaired by a prefect who wrote a strategic plan for the largest urban area in France (3,173 km³), far larger than Paris or Lyon regions, for 1.8 million inhabitants in 92 communes (93% of the population in the *Département des Bouches du Rhône*, 37% of the population of the whole Provence-Alpes-Côte d'Azur region).

Instead of two-tier governance – municipal councils of each commune, joint council of each intercommunal body, from 1st January 2016 the metropolis is governed by the Metropolitan Council and six area-councils which are drawn from the areas of the six previous EPCIs. Such a *territoire* does not exist anymore in the nine “ordinary” metropolises. Communes and mayors remain. As in the case of previous *communautés urbaines* and other “ordinary metropolises” the structure, its area, its bodies, its mandatory and optional responsibilities must be agreed upon by the Government and follow the provisions of the 2014 and 2015 Acts (*Loi MAPTAM*; *Loi NOTRe*).

Through a similarly top-down process, *La métropole du Grand Paris* was created in January 2016 as an inter-communal body with its own fiscal

³ After the 2015 Election, Michel Mercier was replaced by Christophe Guilloteau, also a member of *Les républicains* party group.

⁴ *Mission inter-ministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence*, by Decree of the Prime Minister (16 May, 2013).

policy on the basis of the 2014 and 2015 Acts. It covers the City of Paris and 131 communes of the three neighbouring *départements* (Petite Couronne: Hauts-de Seine, Seine-Saint-Denis and Val-de-Marne) and some bigger towns that belong to further *départements* (Grande Couronne), a total population of 7 million and 814 km³. As in the case of Aix-Marseille-Provence, it is structured into areas (*territoires*) incorporating more than 300,000 inhabitants. The borders of the areas have been approved by the Government and they match the borders of the communes. The prefect of the Ile-de-France Region is in charge of consulting each municipal council and each EPCI council about their agreement with the proposals. Again, the Government appointed an inter-ministerial mission to draft the profile of the metropolis.

At the top of the pyramidal structure, the metropolis is ruled by the council (*le conseil métropolitain*) i.e. the representatives of member communes. At the bottom, each area has its council and leader. As an effective incentive, central government allocates subsidies to the member communes.⁵ Greater Paris will implement the classical functions that have been assigned to *Communautés Urbaines* since 1966. These include the elaboration of urban and development plans and the related building permits, housing (either social or private), strategy, economic planning, air-pollution and noise prevention planning, climate-friendly and energy-saving development planning, etc.

Along with the metropolitan council, the metropolitan assembly (*conférence métropolitaine*) gathers all mayors of the member communes in the area to discuss all metropolitan affairs and to co-ordinate or harmonize policies. A third organization is the *Conseil de développement*, which already exists for *Communautés urbaines*, in which representatives of the economic actors, voluntary sector and cultural circles make strategic proposals and assess policies.

Thus, legally speaking the French *metropolis* implies three very different situations: a) a proper local coordinating authority close the status of a unitary council in the case of Lyon; b) a better-integrated EPCI as in the case of the “ordinary” metropolis and Aix-Marseille-Provence; c) a special and unique breed of EPCI around Paris as a transition. This is how simplifying structures in France works! In the long run – and in an ideal world – the example of Lyon should become the rule for all other metropolises in view of pooling and merging means and resources to become

⁵ *Pacte financier et fiscal*, Code général des collectivités territoriales, Art. 5219-11.

the co-ordinating engine with strengthened powers compared with the present responsibilities of EPCIs, including responsibilities delegated or transferred from the upper tiers, *Départements* and Regions.

5. Conclusion

As many observers report, France desperately needs to conduct an in-depth reform of its institutional architecture, which is regularly postponed. What is required is a simplification of governmental machinery: more efficiency in local policies, a clearer allocation of responsibilities, reduced expenses, governance closer to citizens, etc. (Verpeaux et al., 2015). At a time when cuts in budgets are the rule from top to bottom, from central government departments down to the smaller local councils, it seems that redesigning of the borders should be of prime importance. Simultaneously, the shape and functions of the central government are also under reconstruction. The principle of modularity was due to be fully enacted by 2016. Nowadays “the state rules [not the country but] territories in close relation with the French people to adapt to their real conditions of living which are not the same throughout all localities”⁶ ... while the Prime Minister speaks of “Regional state” (Council of the Ministers, 17 December, 2015.).

Any attempt to redress and simplify local government borders is useful but will not be enough. The country needs a fundamental reconstruction of public policies at all tiers. Moreover, the institutional approach to metropolitanisation may have an unintended side effect. It may create inter-institutional competition and escalate existing feuds between strong metropolitan and regional governments (Degron, 2014).

France stands out as an important case where new powers bestowed upon metropolitan governments have curbed the jurisdictions of regional governments. The ambiguity over the powers and functions of local governments triggers obdurate turf wars between the two levels of government, which clearly indicates that the governance of any modern society needs to be simplified. If left unaddressed, competition – not coordination or cooperation – between regionalization and metropolitanisation, regionalization and local governments, governability and multilevel governance is likely to become the norm (Marcou, 2014). An analysis of foreign ex-

⁶ *Charte de la déconcentration* published in May, 2015.

periences shows that regional institutions may turn against municipal self-government. A typical barrier to regional centralization is a principle that is applied in all European countries with a unitary constitution, except in the Netherlands: an upper level local authority has no supervisory or command powers upon local authorities of the lower level. This principle is stated in article 72/5 of the French constitution. The development of citizen participation at the local level is probably the best way to prevent metropolitan and regional centralisation to the detriment of municipalities, because citizens' claims will be generally based on local concerns, and because they will strengthen the legitimacy of municipal representatives (Estèbe, 2015).

References

- Bazoche, M. (2013). *De la Commune à l'Intercommunalité en France Métropolitaine l'Etat des lieux, Printemps 2013*. Paris, FR: L'Harmattan.
- Béhar, D., & Estèbe, P. (1999). L'Ile-de-France, exception ou laboratoire? *Pouvoirs locaux*, 40, 1-7.
- Breuillard, M. (2012). From Paris to Greater Paris: An Old Project, a New Approach. *Croatian and Comparative Public Administration*, 12(1), 41-69.
- DGCL (2015). *Les chiffres-clés des collectivités locales en 2014*. Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, Coll. Les Collectivités locales en chiffres.
- Degron, R. (2014). *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*. Paris, FR: LGDJ.
- Desage, F., & Guéranger, D. (2013). *L'intercommunalité, les maires et notre démocratie, Métropolitiques*. Retrieved from <http://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-les-maires-et.html>
- Gilli, F. (2014). *Grand Paris, l'émergence d'une métropole*. Paris, FR: Presses de Sciences Po.
- Estèbe, P. (2015). *L'Egalité des territoires, une passion française*. Paris, FR: Presses Universitaires de France, Coll. La ville en débat.
- Guérard, S. (2012). The status of French "New Communes". *Croatian and Comparative Public Administration*, 12(1), 115-128.
- Hoffmann-Martinot, V., & Sellers, J. (2008). Metropolitan governance. In UCLG, *United Cities and Local Governments, Decentralization and local democracy in the world* (French ed.) (pp. 255-279). Paris, FR: L'Harmattan.
- Institut Thomas More (2015). *Réforme territoriale: quelles collectivités? Quelles compétences? Quels moyens? Analyse comparative des réformes conduites dans 9 pays européens*. Retrieved from <http://www.institut-thomas-more.org/actualite/>

- reforme-territoriale-queelles-collectivites-queelles-competences-quels-moyens-analyse-comparative-des-reformes-conduites-dans-9-pays-europeens-2.html
- Kada, N. (2014). Peut-on rationaliser l'intercommunalité? In M-C. Steckel-Assouère (ed.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité* (pp. 157-183). Paris, FR: L'Harmattan, Coll. GRALE.
- Le Saout, R. (ed.) (2012). *Réformer l'intercommunalité: Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*. Rennes, FR: Presses Universitaires de Rennes.
- Long, M. (2014). L'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires. Véritable démocratisation du fonctionnement des structures intercommunales? In M-C. Steckel-Assouère (ed.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité* (pp. 301-325). Paris, FR: L'Harmattan, Coll. GRALE.
- Marcou, G. (2014). Regionalisation, Local Self-government, and Governability. In K. Göymen & O. Sazak (eds.), *Centralization-Decentralization Debate Revisited* (pp. 38-71). Istanbul, TR: Sabancı University & Istanbul Policy Center.
- OECD (2006). *Villes, compétitivité et mondialisation*. Paris, FR: OECD.
- Protière, G. (2012). The status of Metropolises in France. *Croatian and Comparative Public Administration*, 12(1), 129-148.
- Reynaert, H., & Breuillard, M. (2014). 'L'intercommunalité en Belgique. Si près, si loin du «modèle» français. In M-C. Steckel-Assouère (ed.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité* (pp. 403-421). Paris, FR: L'Harmattan, Coll. GRALE.
- Verpeaux, M., Rimbault, C., & Wassermann, F. (2015). *Les collectivités territoriales et la décentralisation* (8th version). Paris, FR: La Documentation française.

NEW GOVERNANCE OF URBAN AREAS IN FRANCE: IS RATIONALIZATION POSSIBLE?

Summary

The paper analyses urban governance and decentralisation in France. It explains the “quiet revolution” that wants to set the legal base of French local government back to the drawing board with special focus on the reform of local government in urban areas. The context of the too many too small communes – at the heart of the reform programme – is described since it is a typically French evil (part 2). In the absence of any successful top-down policy of amalgamating communes, new communes are deemed to be the effective solution along with a new mapping of intercommunal joint bodies (part 3). Finally, the paper describes what the metropolis “à la française” consists of (part 4) with a special focus on Lyon – the perfect model for the whole country – and Paris and Aix-Marseille as the worst pupils in transition. France stands out as an important case where new powers bestowed upon metropolitan governments have curbed the jurisdictions of regional governments. The ambiguity over the powers and functions of local governments triggers obdurate turf wars between the two levels of government, which clearly indicates that the governance of any modern society needs to be simplified. If left unaddressed, competition – not coordination or cooperation – between regionalization and metropolitanisation, regionalization and local governments, governability and multilevel governance is likely to become the norm. The author concludes that France desperately needs an in-depth reform of its institutional architecture, which is regularly postponed. What is required is a simplification of governmental machinery: more efficiency in local policies, a clearer allocation of responsibilities, reduced expenses, and governance closer to citizens.

Keywords: urban areas, urban governance, France, decentralisation, local government

NOVO UREĐENJE URBANIH PODRUČJA U FRANCUSKOJ: JE LI MOGUĆA RACIONALIZACIJA?

Sažetak

Rad se bavi upravljanjem gradovima i decentralizacijom u Francuskoj. Objašnjava se »tiha revolucija« kojoj je cilj izmijeniti pravne temelje francuske lokalne samouprave s posebnim naglaskom na reformi lokalne samouprave u urbanim područjima. Opisuje se kontekst prevelikog broja premalениh općina, koji je u samome središtu programa reforme, zato što je to tipično francuski problem (dio 2.). Zbog nepostojanja ijedne uspješne top-down politike spajanja općina, nove se općine smatraju učinkovitim rješenjem zajedno s novom teritorijalnom raspodelom zajedničkih međuopćinskih tijela (dio 3.). Na kraju rada opisuje se od čega se sastoji metropolitansko područje *à la française* (dio 4.) s posebnim osvrtom na Lyon – savršeni model za Francusku – te na Pariz i Aix-Marseille kao na najgore primjere prelaznog razdoblja. Francuska se ističe kao važan primjer zemlje u kojoj su nove ovlasti date metropolitanskoj razini ograničile ovlasti regionalnih vlasti. Nejasnoće oko ovlasti i poslova lokalne i regionalne samouprave potiču tvrdokorne sukobe oko područja i nadležnosti između dvije razine vlasti, što jasno pokazuje da se organizacija vlasti i javnog upravljanja u svakom modernom društvu treba pojednostaviti. Ako se problem ne riješi, doći će do kompeticije, a ne do koordinacije i suradnje između regionalizacije i metropolitanizacije, regionalizacije i lokalnih jedinica te upravljivosti i višestupanjskog upravljanja. Zaključuje se da Francuska očajnički treba dubinsku reformu svoje institucionalne strukture, koja se neprestano odlaže. Ono što zemlji treba jest pojednostavljenje sustava vlasti i javnog upravljanja: veća učinkovitost lokalnih javnih politika, jasnija podjela poslova i odgovornosti, smanjenje troškova i vršenje vlasti što bliže građanima.

Ključne riječi: urbana područja, upravljanje gradovima, Francuska, decentralizacija, lokalna samouprava

Europsko državljanstvo: razvoj, utjecaj i izazovi

Milan Marković*

Aleksandra Vukašinović**

UDK 342.71(4)EU
341.215.4(4)EU
339.923:061.1](4)EU
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 14. 4. 2016.
Accepted / prihvaćeno: 9. 9. 2016.

»Svaki državljanin države članice je i građanin Unije.
Državljanstvo Unije je dodato nacionalnom
državljanstvu i ne smije ga zamijeniti.«¹

Rad analizira koncept europskog državljanstva, njegove najvažnije aspekte i prava i slobode koje taj koncept podrazumijeva. Proučavaju se najvažniji pravni izvori europskog državljanstva: osnivački ugovori Europske unije, njene regulative i direktive, kao i dugogodišnja sudska praksa koja je imala ključnu ulogu u razvoju ovog koncepta u Europskoj uniji. Posebno se analiziraju prava i slobode europskog dr-

* Prof. dr. sc. Milan Marković, Fakultet političkih nauka i Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore (Faculty of Political Science and Faculty of Law, University of Montenegro, e-mail: milanmarkovic33@gmail.com).

** Mr. sc. Aleksandra Vukašinović, šefica kabineta predsjednika Ustavnog suda Crne Gore (chief of Cabinet of the President of the Constitutional Court of Montenegro, e-mail: aleksandra.vukasinovic@ustavnisud.me).

¹ U radu koristimo naziv *europsko državljanstvo*, a ne i originalni naziv *građanstvo Unije*, iako znamo da je državljanstvo koncept unutarnjeg (nacionalnog) prava, a građanstvo EU kategorija *sui generis* komunitarnog prava. To činimo da se uporabom termina državljanstvo i građanstvo ne unosi dodatna pometnja kod čitaoca o značenju ta dva pojma (v. Čok, 1999, str. 253-269); rječnik građanstvo/državljanstvo čini se da izaziva »komplikovane reakcije.« (Vajler, 2002, str. 364).

žavljanstva, poput prava na slobodu kretanja i prebivališta. Posebno mjesto u ovom radu zauzimaju i sudski precedenti i predmeti pred Europskim sudom pravde koji su oblikovali primjenu prava o europskom državljanstvu, i njihovom analizom ilustruje se povijesni razvoj i pravna transformacija ovog koncepta. U radu se prikazuje i ideološki aspekt europskog državljanstva: ideju europskog identiteta, njen odnos i utjecaj na koncept europskog državljanstva.

Ključne riječi: europsko državljanstvo, državljanstvo Europske unije, europski identitet, Europska unija, Europski sud pravde, pravo na slobodno kretanje i prebivalište.

1. Uvod

Državljanstvo je poseban pravni odnos koji postoji između države i njenog državljanina, na osnovu kojeg nastaju određena prava, ali i obaveze, kako na strani države tako i na strani pojedinca. Postoje dva široka shvatanja, analitički različita tumačenja državljanstva. Prvi je kao političkog, a drugi kao pravnog koncepta.

Tradicionalno u oba slučaja, tumačeno je kao ekskluzivni atribut »države nacije«. Stoga, uvođenje državljanstva Europske unije (u daljem tekstu: EU) izazvalo je snažno protivljenje država članica, smatrajući da se Europska unija mijša u domen nacionalne politike. Iako su uvjeti za sticanje državljanstva ostali diskreciono pravo države, to nije spriječilo neke zemlje da izraze zabrinutost da europsko državljanstvo može ugroziti njihovu neovisnost (Rostek, Davies, 2006, str. 1).

Europsko državljanstvo je koncept koji evoluirao i razvija se u skladu sa dinamikom razvoja Europske unije. Prvo formalno pravno normiranje europskog državljanstva nastalo je Ugovorom iz Maastrichta iz 1992. g. (trenutno čl. 20. Ugovora o funkcioniranju Europske unije²). Na osnovu čl. 8a: »Svako lice koje ima državljanstvo države članice je i državljanin Unije«.³ Od tog dana, prava državljanina Europske unije dostigla su zna-

² Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326, 26.10.2012.

³ Ideja o europskom narodu davno je rođena. Termin europsko državljanstvo je korišten još 1968. od tadašnjeg potpredsjednika Europske komisije koji je naglasio da je »sloboda kretanja ljudi mnogo važnija i uzbudljivija nego sloboda kretanja robe«. Njegov govor

čajan napredak »od pukog deklarativnog, do fundamentalnog i bitnog statusa koji pripada Europljanima« (Stasinopolus, 2011, str. 74). Pored opštih odredbi osnivačkih ugovora i sekundarnog zakonodavstva EU, najveći korak naprijed u »ustavnoj metamorfozi« ovih prava napravljen je kreativnom i obećavajućom jurisprudencijom Suda pravde Europske unije (u daljem tekstu: Sud). Ključni stav izražen u nekoliko presuda Suda da je »državljanstvo Unije predodređeno da bude fundamentalni status državljana država članica« oslikava težnju ka usmjeravanju tih prava na veću razinu autonomije. Ovakav opis državljanstva EU, kao što to sugerira generalni advokat Suda pravde EU *Sharpston*, potencijalno je istog značenja kao i nekadašnji stav u predmetu *Van Gend en Loos* da »Zajednica (Unija) predstavlja novi pravni poredak ... u čiju korist su države ograničile svoja suverena prava ...«⁴

Zaista, europsko državljanstvo postaje jezgro demokratskog legitimiteta Unije (Kochenov & Plander, 2012, str. 383). Prvobitno, namjera njegovog nastanka bila je ukorijenjena u nastojanju da se podstakne pravo na slobodno kretanje ljudi. Ubrzo je bilo jasno da »logika unutarnjeg tržišta neće biti dovoljna da osvoji sve bitne karakteristike onoga šta bi europsko državljanstvo trebalo da bude« (Kochenov & Plander, 2012, str. 383).⁵ Uprkos velikom protivljenju,⁶ Sud pravde Europske unije je u svojim obrazloženjima proširio zaštitu ovih prava čak i na one situacije koje su se ranije činile isključivo rezervirane za države članice. Posljedice ovakvih akcija Suda su dvostruke. *Prvo*, imajući u vidu predmete *Rottmann*⁷ i *Ruiz*

je objavljen u Biltenu Europske komisije, novembra 1968. (v. Towards a Citizens' Europe, 1975; A People's Europe, 1984 – izvještaj sačinjen nakon samita Europskog vijeća u Fontainebleau; O'Keeffe, 1994, str. 193).

⁴ *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* (C-26/62) (1963). *V. Grzelczyk v Centre public d'aide sociale* (C-184/99) (2001), paragraf 31. odluke Suda pravde EU; *D'Hoop v Office national de l'emploi* (C-224/98) (2002), paragraf 28. odluke Suda; *Garcia Avello v Belgian State* (C-148/02) (2003), paragraf 22. odluke Suda; *Schempp v Finanzamt München V* (C-403/03) (2005), paragraf 15. odluke Suda.

⁵ »Bitne pretpostavke na kojima se baziraju tržišne integracije i europsko državljanstvo su različite. Europsko državljanstvo se uvodi sa željom da Unija postane bliža svojim građanima, ... ovo je u suprotnosti sa logikom koja stoji iza osnovnih sloboda, koje su uvedene da olakšaju funkcioniranje unutarnjeg tržišta« (Kochenov & Plander, 2012, str. 383).

⁶ U predmetu *Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi* (ONEm) (C-34/09) (2011), Europska komisija i 9 država koje su posredovale u predmetu su se složile da Sud treba da odbaci predmet.

⁷ *Rottmann v Freistaat Bayern* (C-135/08) (2010).

Zambrano,⁸ postaje jasno da Europsko državljanstvo nije više samo simboličko proklamovanje prava. Udaljavanjem od logike »unutarnjeg tržišta« koja je bila prisutna u ranoj jurisprudenciji Suda rađa se nova paradigma »od tržišno orijentisanih prava do prava orijentisanih ka Uniji«. Posljedično, ta prava ne pripadaju samo Europljanima koji *stricto sensu* igraju ekonomsku ulogu, već svim građanima Europe. Drugo, čini se da primjena prava europskog državljanstva nije ultimativno ovisna od odredbi osnivačkih ugovora ili sekundarnog zakonodavstva EU, već od tumačenja »obima prava Europske unije« od strane Suda. *Ad hoc* tumačenje »povezanosti sa pravom EU« potencijalno može da ugrozi princip pravne predvidivosti kao jednog od osnovnih postulata »vladavine prava«. Tako Sud ima nevjerojatno moćno, i u isto vrijeme opasno oruđe u svojim rukama. U tom smislu, uvođenje više koherentnosti i jasnoće je od najvećeg značaja za budući razvoj europskog državljanstva.

U svijetlu gore navedenog, ovaj rad istražuje najvažnije izazove sa kojima se suočava razvoj europskog državljanstva. Naglašava se njegov značaj kao političke ideje i pravnog koncepta koji igra ključnu ulogu u formiranju Europske unije. Kao što Europska komisija navodi, »europsko državljanstvo je oboje: izvor legitimiteta procesa europskih integracija i osnovni faktor stvaranja osjećaja pripadnosti Europskoj uniji, odnosno postojanja europskog identiteta« (Third Report of the Commission on Citizenship of the Union, 2001).

Fokusirajući se na različite, ali u isto vrijeme komplementarne pojmove nacionalnog i europskog državljanstva, ovaj rad ima cilj da pruži uvid u to kako *de jure* rastući značaj europskog državljanstva utječe na nadležnosti država članica u ovoj oblasti. Da li podržavaju ili stvaraju teret jedno drugom? Da li je borba za moć ta koja će odrediti krajnji rezultat?

2. Europsko državljanstvo između autonomije i ovisnosti

Od svog nastanka, pravna priroda europskog državljanstva je pitanje o kojem se vodi debata. Ovdje postoji potreba složiti se sa *Jo Shaw* koja kaže: »ključna polazna tačka da se shvati uloga državljanstva u okviru Europske unije je da se izbjegne razmišljanje o nacionalnom i europskom državljan-

⁸ *Ruiz Zambrano v Office National de l'Emploi* (C-34/09) (2011).

stvu, kao o dvije odvojene, međusobno nepovezane pojave, iako su zaista različite po svom karakteru» (Shaw, 2011, str. 3). Zvučno objašnjenje ovog odnosa predstavio je generalni advokat Suda pravde EU *Poieres Maduro* u svom mišljenju: »Ta dva koncepta su i neraskidivo povezana i neovisna. Državljanstvo Unije pretpostavlja nacionalnost države članice, ali je isto tako pravni i politički koncept neovisan od nacionalnosti.«⁹ Derivativni pristup ovom statusu ne znači u isto vrijeme i derivativnu prirodu prava europskih državljana. Ili riječima *Kochenova*: »Posebna pravila pristupa statusu nemaju nikakve veze sa postojanjem statusa kao takvog, a kamoli u vezi sa pravima kojim se tim putem proizvode« (Kochenov, 2013).

Državljanstvo Unije, međutim, nije državljanstvo u tradicionalnom smislu te riječi iz razloga što je manjkavo u njegovim mnogim bitnim karakteristikama. Umjesto toga, prelomna točka njegove analize trebalo bi da počne sa njegovim razumijevanjem kao komplementarnog statusa državljanstva država članica EU (za sličan pristup v. Bernitz, 2006, str. 191). Dopunjavanje nacionalnog državljanstva podrazumijeva prenos dodatnih prava europskog državljanstva, bez ograničavanja, ali ne i bez utjecaja, na spektar prava i obaveza koja su povijesno vezana za nacionalno državljanstvo.

Prema čl. 20/1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (čl. 17/2. Ugovora o Europskoj zajednici): »Državljanstvo Unije dopunjava i ne zamjenjuje nacionalno državljanstvo«. Dakle, europsko državljanstvo je status vezan za državljanine zemalja članica EU i ne može biti dobijeno neovisno od njih. To je ono što pristup europskom državljanstvu čini u potpunosti ovisnim od posjedovanja nacionalnosti jedne od država članica.

S druge strane, kada pojedinac pristupi tom statusu, europsko državljanstvo postaje samostalni pravni koncept sa sopstvenim normativnim sadržajem. U skladu s Dijelom II Ugovora o funkcioniranju Europske unije (čl. 20.-24.) i Povelje o osnovnim pravima EU (dio V.)¹⁰ svaki državljanin Europske unije ima:

- pravo na slobodno kretanje i prebivalište na teritoriji država članica;¹¹

⁹ *Rottmann v Freistaat Bayern* (C-135/08) (2010).

¹⁰ *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Official Journal of the European Union C 326/391, 26. 10. 2012.

¹¹ Čl. 21. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i čl. 45. Povelje o osnovnim pravima EU.

- pravo da bira i da bude biran na izborima za Europski parlament i na opštinskim izborima u državi članici u kojoj ima prebivalište, pod istim uvjetima kao i državljani te države;
- pravo da na teritoriji treće zemlje u kojoj država članica čiji su državljani nema predstavništvo uživa zaštitu diplomatskih i konzularnih organa bilo koje države članice, pod istim uvjetima kao i državljani te države;
- pravo da podnosi peticije Europskom parlamentu, da se obrati europskom ombudsmanu i institucijama i savjetodavnim organima Unije na bilo kom jeziku Unije i da na istom jeziku dobije odgovor;
- pravo podnošenja zakonske inicijative zajedno sa drugim državljanima EU.

Ova prava mogu se podijeliti u dvije grupe: prava na slobodno kretanje i politička prava. Ostvaruju se u skladu sa čl. 18. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, koji između ostalih oblika diskriminacije zabranjuje i onu po osnovu nacionalnosti. Jasno je da je sadržaj prava europskog državljanstva ograničen odredbama osnivačkih ugovora EU kao i sekundarnim zakonodavstvom. Čl. 20. Ugovora o funkcioniranju Europske unije navodi: »Ta prava se ostvaruju u skladu sa uvjetima i ograničenjima utvrđenim ugovorima i mjerama usvojenim na osnovu tih ugovora.«

2.1. Pravo na slobodno kretanje

Pravo na slobodno kretanje i prebivalište na teritoriji država članica državljana EU i članova njihove porodice je najcjenjenije i pravo koje se najviše povezuje sa europskim državljanstvom. Međutim, iako je sloboda kretanja ljudi je jedna od četiri osnovne slobode na kojima počiva Unija, ona nije neograničena. Pravo na slobodu kretanja i nastanjivanja podliježe uvjetima i ograničenjima navedenim u ugovorima kao i u najznačajnijoj direktivi o državljanstvu, Direktivi 2004/38/EC.¹² Njen osnovni cilj je da državljaninu Europske unije omogući da se slobodno kreće između država članica pod sličnim uvjetima kao što se državljani države članice kreću

¹² Direktiva 2004/38/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 29. 4. 2004. o pravima državljana Unije i članova njihovih porodica da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica koja izmjenjuje Regulativu (EEC) broj 1612/68 i ukida direktive 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC i 93/96/EEC, Službeni list Europske unije br. L 158 od 30. 4. 2004.

unutar teritorije svoje zemlje. Svaki dodatni pravni ili administrativni zahtjev treba biti sveden na minimum.

Na osnovu čl. 27. i 28. ove Direktive, pravo na slobodu kretanja i prebivališta može biti ograničeno ukoliko bi njegovo ostvarivanje predstavljalo prijetnju nacionalnoj bezbjednosti, javnom zdravlju ili javnoj politici. Pravo na prebivalište dulje od 3 mjeseca je u najvećoj mjeri ograničeno finansijskim uvjetima. Da li se iz ovog može zaključiti da sekundarno zakonodavstvo ne tretira sve građane Europske unije jednako?

Činjenica je da postoje razlike u tretmanu onih koji su radnici, studenti, samozaposleni, penzioneri i osobe sa neovisnim finansijskim sredstvima. Pored toga, ne postoji pravo da državljanin Unije slobodno boravi duže od 3 mjeseca u drugoj državi članici ukoliko mu nedostaju finansijska sredstva. Naime, prema čl. 7. Direktive, pravo na prebivalište¹³ u drugoj

¹³ Vrhunac državljanstva Unije ogleda se u pravu na prebivalište u drugoj zemlji članici. Poglavlje IV. Direktive 2004/38/EC propisuje pravo na prebivalište građanima Unije, odnosno pravo na trajno boravište. Državljanin Unije koji zakonito borave u državi članici u periodu od preko 5 uzastopnih godina stiču pravo na prebivalište u toj državi (čl. 16/1. Direktive). Isto pravo se propisuje i za članove porodice državljanina Unije koji nemaju državljanstvo Unije ako su u pratnji tog državljanina (čl. 16/2. Direktive). Pored prava na prebivalište, ova Direktiva ustanovljava i pravo da se napusti država članica i otputuje u drugu državu članicu (čl. 4. Direktive), pravo na ulazak u državu članicu (čl. 5. Direktive), pravo na boravište u državi članici u trajanju do 3 mjeseca (čl. 6. Direktive) i pravo na boravište u državi članici dulje od 3 mjeseca (čl. 7. Direktive) za državljane Europske unije i članove njihove porodice. Svako od ovih prava može se ostvarivati sa zakonitom identifikacionom ili putnom ispravom države članice odnosno druge države ako je u pitanju član porodice koji nema državljanstvo Unije. Ova prava državljanina EU nisu bila konstituisana Direktivom, već su ona u vrijeme donošenja Direktive prethodno neposredno ustanovljena Ugovorom o osnivanju Europske zajednice (Košutić, 2010, str. 116). Pravo na prebivalište se može steći i prije ovog opšteg uvjeta ako je građanin stekao pravo na penziju u zemlji prebivališta, ako je građaninu prestao radni odnos uslijed trajne nemogućnosti rada a ima prebivalište u državi članici u trajanju od najmanje 2 godine, ili ako građanin uđe u novi radni odnos u drugoj državi članici a prije tog zaposlenja je imao prebivalište u državi članici u trajanju od 3 godine (pod uvjetom da ne promijeni državu prebivališta i da se vraća u državu prebivališta najmanje jednom nedjeljno). Ako je nemogućnost za rad nastupila zbog prirode posla ili nesreće na poslu, neće se zahtijevati vremenski period prebivališta u trajanju od 2 godine. Ako državljanin radi u drugoj državi članici, vrijeme provedeno na poslu u drugoj državi smatraće se provedenim u državi prebivališta. Vremenski period nezaposlenosti nastale bez krivice građanina smatraće se vremenom provedenim u radnom odnosu za potrebe ostvarivanja prava na prebivalište (čl. 17/1. Direktive). Kontinuitet trajanja prebivališta potreban za ostvarivanje prava neće biti prekinut odsustvom građanina Unije iz zemlje prebivališta za period manji od ukupno 6 mjeseci godišnje. Odsustvo u trajanju od najviše 12 mjeseci zbog trudnoće, ozbiljne bolesti, studiranja, stručnog usavršavanja ili drugih važnih razloga se neće smatrati prekidom kontinuiteta. Odsustvo u slučaju služenja vojne obaveze neće se smatrati prekidom kontinuiteta bez obzira na trajanje odsustva (čl. 16/3. Direktive). Priznato pravo građanina Unije na prebivalište može biti oduzeto samo u slučaju odsustva iz zemlje prebivališta u trajanju od preko 2 uzastopne godine (čl. 16/4.).

državi članici dulje od tri mjeseca može biti odobreno samo u slučaju da građanin EU ili njegova porodica dokaže materijalnu samodovoljnost i zdravstveno osiguranje kako ne bi postali teret sistema socijalne pomoći. To znači da državljanstvo Unije nije besklasni koncept. Ostvarivanje prava na slobodu kretanja i nastanjivanja je visoko ovisno od stupnja bogatstva.¹⁴ Stoga, državljani Europske unije koji su ekonomski marginalizovani su, izgleda, lišeni mogućnosti da koriste ovo važno pravo. Rezultati ovog ograničenja u dalekoj budućnosti mogu kreirati »superiornu« ili »inferiornu« klasu državljanstva. Onemogućili bi da državljani Unije koji nemaju dovoljno finansijskih sredstava traže nove mogućnosti u nekoj drugoj državi članici. Ovo se može posmatrati kao apsolutno nespojivo sa duhom državljanstva čija je osnovna vrijednost jednakost (za dalje istraživanje o državljanstvu i jednakosti White, 2005).

Imajući u vidu ekonomske i tržišne razlike između država članica, spomenuta ograničenja su logički opravdana i prihvatljiva u ovom trenutku. Sa druge strane, veliko razilaženje među nacionalnim zakonima koji regulišu državljanstvo nijesu od pomoći u rješavanju sadašnjih i budućih izazova (Evers, Guillemard, 2012).¹⁵ Trenutno postoji 28 država članica, odnosno dvadeset i osam načina sticanja istog statusa »europskog državljanstva« koje je primjenljivo u svim zemljama EU. Postoje ogromne razlike između zakona o državljanstvu u svim državama članicama (Kochenov, 2009, str. 182-186). Posljedice ovih odstupanja mogu rezultirati nemogućnošću efikasnog regulisanja pitanja pristupa državljanstvu EU (za više v. Kochenov, 2006; Bernitz, 2006).¹⁶ Kako je državljanstvo u većini zemalja veoma

¹⁴ »Sloboda kretanja ... ne može biti osigurana dok se ne ukinu sve one mjere koje propisuju neopravdani teret na one koje vrše ovo pravo« – generalni advokat *Jakobs* u predmetu *Pusa v Osuuspankkiin Keskinäinen Vakuutusyhtiö* (C-224/02) (2004), para. 21. odluke Suda.

¹⁵ »Ususret različitim, često veoma povjerljivim, ekonomskim, socijalnim, političkim institucionalnim i nacionalnim interesima, kao i različitim načinima komunikacije među akademskim, administrativnim, političkim i civilnim sektortom, veliki je izazov za europsko upravljanje da nađe *modus* izgradnje i poboljšavanja uvjeta za efikasno europsko državljanstvo.« (Evers, Guillemard, 2012, str. 58).

¹⁶ »Različitost nacionalnih zakona u europskim državama ima više posljedica na nivou Europske unije. Jedna od posljedica je npr. da pojedinac koji ispunjava uvjete za sticanje državljanstva u jednoj ne ispunjava uvjete u drugoj državi članici. Jednako postupanje i pravičnost postaju sporni, imajući u vidu da ne postoje zajedničke smjernice prema kojima se osobe kvalifikuju kao državljani Unije. Državljan Unije koji koriste svoje pravo na slobodu kretanja mogu takođe da se susretnu sa teškoćama u dobijanju državljanstva neke od država članica jer ne ispunjavaju uvjete koji su propisani, npr. neprekidno boravište radi sticanja državljanstva.« (Bernitz, 2006, str. 195).

osjetljivo pitanje povezano sa suverenitetom, bilo koja ideja usklađivanja nacionalnih zakona bila bi previše ambiciozna.

Pored ovoga, državljani EU koji ostvaruju pravo na slobodu kretanja često se susreću sa dugim i nejasnim administrativnim procedurama u praksi. Europska komisija je 2013. uvela dvanaest novih akcija koje imaju cilj uklanjanje prepreka koje stoje na putu građaninu do uživanja njegovih prava (Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Citizenship Report 2013, 2013).¹⁷ Čl. 35. Direktive izričito predviđa da svako ograničenje na fundamentalnu slobodu kretanja i boravka mora da bude opravdano i srazmjerno svakom pojedinačnom slučaju.

Povremeno u praksi je teško naći ravnotežu između nacionalnih mjera koje imaju cilj da spriječe zlouporabu prava na slobodu kretanja i boravka i cilja Unije »da svaki zahtjev u cilju ostvarivanja ovih prava treba biti sveden na minimum.« Državljan EU i članovi njihovih porodica koje koriste svoje pravo na slobodu kretanja i nastanjiivanja uživaju jaku zaštitu prava EU. Kao i u bilo kojoj drugoj oblasti prava, i ovdje postoje zlouporabe kako bi se izbjegli nacionalni imigracioni propisi. U tom kontekstu, države članice mogu da preduzmu neophodne mjere da spriječe slučajeve zlouporabe prava na slobodno kretanje kao što su npr. u slučajevima »braka iz interesa«.¹⁸ Međutim, svaka mjera preduzeta od nacionalnih vlasti treba da bude nediskriminatorna, opravdana i proporcionalna. Mogućnost ograničavanja ove fundamentalne slobode ne smije biti posmatrana kao opšta mogućnost da se ograniči pravo na slobodu kretanja na kojem počiva cjelokupni poredak EU.¹⁹

¹⁷ »Gotovo jedan od pet pojedinaca anketiranih 2012. u javnim konsultacijama suo se sa problemima prilikom korištenja svog prava na slobodu kretanja, često zbog dugih i nejasnih administrativnih procedura.« (Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Citizenship Report 2013, 2013).

¹⁸ Brak iz interesa (*marriage of convenience*) partnerstvo je ugovoreno bez namjere da se formira trajna porodična zajednica. Takvi brakovi su ugovoreni iz strateških razloga ili lične koristi. U smislu prava EU, brak iz interesa predstavlja partnerstvo između europskog i neeuropskog državljanina u svrhu obezbjeđivanja prava boravka i slobode kretanja unutar Europske unije.

¹⁹ Države članice do sada nijesu pružile vjerodostojne dokaze o procentu »brakova iz interesa« (Privremeni nacrt priručnika o rješavanju pitanja navodnih brakova iz interesa između državljana EU i onih koji nijesu državljani EU u kontekstu slobode kretanja europskih državljana, 2013).

2.2. Politička prava

Suvremeno tumačenje državljanstva ukorijenjeno je u ideji političke participacije (Pitkin, 1972). Što je još važnije, nivo političke participacije jedan je od pokazatelja kvaliteta demokratije u zajednici. Naime, osnovni princip demokratskog legitimiteta odluka pripisuje se činjenici da svaki pojedinac koji je subjekt političke nadležnosti mora imati utjecaj na taj proces. Politička prava koja uživaju državljani EU su takođe ograničenog dometa.

Od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora i uvođenja prava podnošenja zakonske inicijative od strane državljana EU²⁰ reprezentativnost pravnog

²⁰ Europska građanska inicijativa je pravo specifično za državljane zemalja članica EU odnosno pravo državljana EU. Propisuje se članom 24. Ugovora o funkcioniranju EU i članom 11. stavovima 3. i 4. Ugovora o Europskoj uniji (*Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union, C 326, 26. 10. 2012.*) i dalje se uređuje Regulativom 211/2011 o građanskoj inicijativi (*Regulation 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16. 2. 2011 on the citizen's initiative, Official Journal of the European Union L 65/1, 11. 3. 2011, amended by Commission Delegated Regulation 268/2012 of 25. 1. 2012, OJ L 89/1, 27. 3. 2012, Council Regulation 517/2013 of 13. 5. 2013, OJ L158/1, 10. 6. 2013, Commission Delegated Regulation 531/2014 of 12. 3. 2014, OJ L 148/52, 20. 5. 2014 and Commission Delegated Regulation 887/2013 of 11. 7. 2013, OJ L 247/11, 18. 9. 2013.*). Građanska inicijativa jeste inicijativa podnijeta Europskoj komisiji kojom se ona poziva da pripremi i podnese prijedlog legislativnog akta odgovarajućoj instituciji EU u cilju implementacije odredbi Ugovora u određenoj oblasti. Inicijativa se odnosi na oblast za koju se smatra da ju je neophodno urediti pravnim aktom i mora imati podršku najmanje jednog miliona potpisnika iz najmanje četvrtine država članica Unije (čl. 2/1. Regulative). Potpisnici jesu građani koji su dali podršku inicijativi popunjavanjem izjave i podrški u određenoj formi. Organizatori inicijative jesu fizička lica odgovorna za pripremu i podnošenje inicijative Europskoj komisiji. U tom cilju, organizatori su dužni osnovati komitet od najmanje sedam članova odgovoran za pripremu inicijative i njeno podnošenje. Potpisnici i organizatori ove inicijative mogu biti samo građani Unije sa pravom glasa na izborima za Europski parlament (čl. 2. i 3. Regulative). Inicijativa mora biti registrirana kod Europske komisije sa podacima o oblasti prema kojoj je usmjerena, ciljevima koji se žele postići tom inicijativom i drugim relevantnim podacima. Inicijativa mora biti unutar nadležnosti Europske komisije, ne smije biti pokrenuta sa ciljem zloporabe i ne smije biti u suprotnosti sa osnovnim vrijednostima utemeljenim u Ugovoru o Europskoj uniji (čl. 4. Regulative). Sa ovolikim brojem traženih potpisnika postavljena obaveza naizgled predstavlja pretjeran zahtjev. Sa druge strane, trenutni broj stanovnika svih zemalja članica EU je oko 500 miliona (Demography Report, 2015: 4). Imajući u vidu navedeno, ostvarivanje europske građanske inicijative zahtijeva angažovanje samo 0,2% građana Unije (Hancock et al., 2012, str. 655). U poređenju, Ustav Crne Gore predviđa da pravo predlaganja zakona Skupštini ima 6000 birača, odnosno građana Crne Gore (*Ustav Crne Gore, Sl. list Crne Gore br. 01/07 od 25.10.2007., čl. 93/2.*). S obzirom da je broj stanovnika Crne Gore oko 620 000 (Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine, 2011), inicijativa za prijedlog zakona zahtijeva angažovanje oko 1% cjelokupnog stanovništva Crne Gore. Pritom, broj građana sa pravom glasa je znatno manji od ukupnog stanovništva Crne Gore, što znači da je zahtijevani procenat građana znatno veći. Crnu Goru navodimo kao primjer zbog njenog malog broja stanovnika. Postoje određena ograničenja u podnošenju građanske inicijative. Prvo, propisuje se obavezan broj građana iz svake države članice da bi inicijativa bila zakonita (Aneks I Regulative). I drugo, tražena podrška inicijativi mora biti prikupljena u roku od 12 mjeseci od

poretka Unije trebala bi da bude ojačana. Iako je suviše rano zaključiti da će pravo na podnošenje inicijative postati efikasan instrument za učešće građana, ovu novinu treba pozdraviti jer predstavlja veliki korak u razvoju više demokratske i inkluzivne Unije (za više o Europskoj inicijativi Saurruger 2010, str. 471–495; Isin & Saward, 2015). Jedna od građanskih inicijativa koju treba pomenuti u smislu građanske svijesti o ograničenju europskih političkih prava je Inicijativa »Pustite me da glasam«, podnijeta 1. 4. 2012. Europskoj komisiji. Inicijativa izražava zabrinutost koja proističe iz ograničenih izbornih prava koja pripadaju državljanima Unije.²¹ Naime, svi državljani EU prema članu 22. Ugovora o funkcioniranju EU, imaju pravo glasanja i kandidovanja na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament pod istim uvjetima kao i državljani te države članice, dok regionalni i nacionalni domen političkog učešća ostaje nepokriven.

Ova zabrinutost je potpuno opravdana imajući u vidu isključenje državljana EU iz učešća u nacionalnim i regionalnim izborima u državi članici njihovog prebivališta. Takođe ovo ograničenje predstavlja suprotnost gore navedenom principu da svaki pojedinac koji je subjekt političke nadležnosti mora imati utjecaj na zakonodavni proces. Veliki dio zakonodavne vlasti Unije leži u Vijeću ministara čiji su članovi direktno odgovorni nacionalnim parlamentima. Isključenje državljanina EU koji živi u drugoj državi članici da glasa na nacionalnim izborima nije od pomoći u prevazilaženju jaza koji postoji između Unije i njenog demokratskog legitimiteta i kontrole.

Za sada učešće na izborima za Europski parlament ostaje primarni način za građane da doprinesu stvaranju politike EU (Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Citizenship Report 2013, 2013, str. 23). U tom smislu, treba napomenuti da je procenat građana Unije koji glasaju za Europski parlament u konstantnom padu.²² Ovo treba posmatrati kao alarm za jačanje veza između Unije i njenog naroda.²³

registracije inicijative kod Europske komisije (čl. 5/5. Regulative). Sa druge strane, imajući u vidu karakter i širinu same inicijative, ovakvo rješenje se smatra opravdanim.

²¹ <http://www.letmevote.eu/en/initiative>

²² U skladu sa statistikama, izlaznost na izbore za Europski parlament u 1979. godini, kada je tadašnja EZ brojala 9 zemalja – EU (9), bila je 61,99%, u 1984. EU (10) bila je 58,98%, u 1989. EU (12) bila je 58,41%, u 1994. EU (12) bila je 56,67%, u 1999. EU (15) bila je 49,51%, u 2004. EU (25) bila je 45,47%, i u 2009. EU (27) bila je 43% ([http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html)).

²³ Prema Eurobarometarovo anketi, 81% ispitanika svjesni su svog statusa kao državljanina Unije, 88% su upoznati sa svojim pravom o slobodnom kretanju, 82% su svjesni zabrane diskriminacije po osnovu nacionalnosti, 89% su svjesni svog prava da se obrate

Kada je riječ o daljim koracima koje treba preduzeti u cilju postizanja veće inkluzivnosti Unije, obrazovanje treba da bude od ključnog značaja (Co-creating European Union citizenship, A Policy Review, 2013, str. 40). Nedostatak znanja među građanima je problem koji do izvjesnog stupnja može odrediti budućnost Unije (Herrero, 2010).²⁴

Razvoj političkih prava EU prate dvije suprotne tendencije. Na jednoj strani postoji ideja da bi politički značaj tih prava bio ključ za rješavanje problema demokratskog deficita EU, dok na drugoj strani države članice ostaju suviše osjetljive prema mogućnošću glasanja nedržavljana na nacionalnim izborima.

Štaviše, čl. 22. Ugovora o funkcioniranju EU, odnosno pravo aktivnog i pasivnog glasa, pruža mogućnost derogacije, jer su određene države članice upozorile da je ovo pravo proturječno njihovim ustavnim tradicijama.²⁵ Dakle, ovo je još jedno potencijalno diskriminatorsko pravo.

Izborna prava državljana EU ostvaruju se u skladu sa podzakonskim aktima usvojenim u ovoj oblasti. Direktiva 93/109/EC o izborima za Europski parlament²⁶ i Direktiva 94/80/EC o lokalnim izborima²⁷ propisuju detaljnije uvjete pod kojima državljani EU koji borave u drugoj državi članici mogu da ostvare svoja izborna prava.

Pojedinci imaju mogućnost da koriste navedena izborna prava ukoliko su državljani EU i ukoliko imaju prebivalište u jednoj od država članica, pri čemu moraju poštovati uvjete koji su propisani nacionalnim zakono-

institucijama Europske unije, ali samo 36% ispitanika smatra da su dobro informirani o svojim pravima kao državljana EU (Flash Eurobarometer 365: European Union Citizenship Report, 2013; v. European Citizenship: Awareness growing about EU guaranteed rights but people want to know more, 2013).

²⁴ »Činjenica da ljudi nemaju dovoljno znanja o Europskoj uniji je prerasla u to da nemaju dovoljno interesovanja, a time i manjak posvećenosti.« (Herrero, 2010).

²⁵ »Državljanstvo Unije je politički i pravni koncept koji je u potpunosti različit od koncepta državljanstva u smislu Ustava Kraljevine Danske i danskog pravnog sistema. Ništa u ugovorima EU ne podrazumjeva, niti predviđa obavezu stvaranja državljanstva Unije u smislu državljanstva država nacija. Pitanje da Danska učestvuje u takvom razvoju se, stoga, i ne diskutuje.«

²⁶ Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, OJ L 329/34, 30.12.1993.

²⁷ Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, OJ L 368/38, 31.12.1994.

davstvom. Često, nacionalna zakonodavstva ne dozvoljavaju državljanima Unije da postanu članovi nacionalnih političkih partija (Co-creating European Union Citizenship, A Policy Review, 2013, str. 32).²⁸

Svrha ovih direktiva nije usklađivanje izbornih sistema država članica, već osiguravanje da svi državljani EU pod istim uvjetima mogu da ostvare svoje aktivno i pasivno biračko za Europski parlament i lokalnu zajednicu.²⁹ Direktive pružaju mogućnost odstupanja država članica u kojima procenat građana Unije (koji nemaju državljanstvo države prebivališta) sa pravom glasa prelazi 20% ukupnog biračkog tijela (Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on granting a derogation pursuant to Article 19(1) of the EC Treaty, presented under Article 12(4) of Directive 94/80/EC on the right to vote and stand as a candidate in municipal elections, 2005). Ovakva situacija je za sada jedino zabilježena u Luksemburgu. U principu sve države članice pravilno sprovode ove direktive (White, 2005).

3. Europsko državljanstvo u praksi Suda

Normativni potencijal Europskog državljanstva iza neperspektivnih odredbi u Ugovoru najbolje se vidi u praksi Suda pravde Europske unije (Le-naerts, 2011). U rukama Suda državljanstvo Unije dobilo je veći značaj od percepcije pojedinca kao čisto ekonomskog aktera kako je to podvučeno odredbama Ugovora i sekundarnog zakonodavstva. Tradicionalno, primjena odredbi Ugovora o državljanstvu EU uvjetovana je postojanjem prekograničnog kretanja pojedinca (*cross border element*) ili postojanjem ekonomske aktivnosti.³⁰ Situacije koje nijesu ispunile pomenute kriterije smatrane su čisto rezerviranim za unutarnji pravni poredak država članica,

²⁸ »Samo državljani Latvije mogu biti osnivači političke partije.« (Co-creating European Union Citizenship, A Policy Review, 2013, str. 32).

²⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/citizenship_of_the_union/l23026_en.htm

³⁰ *The Queen v Saunders* (C-175/78) (1979); *Morson v State of the Netherlands and Head of the Plaatselijke Politie within the meaning of the Vreemdelingenwet*; *Jhanjan v State of the Netherlands* (C-35/82; 36/82) (1982), združeni predmeti; *Steen v Belgian State* (C-132/93) (1994), poznat i pod nazivom *Steen II*; *Land Nordrhein-Westfalen v Kari Uecker and Vera Jacquet v Land Nordrhein-Westfalen* (C-64/96; 65/96) (1997); *Baheten Metock and Others* (C-127/08) (2008).

a time su ispadale iz djelokruga prava Europske unije.³¹ U svjetlu ovoga, vrijedi se podsjetiti predmeta *Uecker and Jacquet* iz 1997., gdje je Sud jasno naveo: »Pravo Unije (zajednice) u pogledu slobode kretanja radnika ne može da se primijeni na situaciju radnika koji nikad nije koristio pravo na slobodu kretanja u okviru Unije ... U tom smislu, mora se napomenuti da državljanstvo Unije ... nema cilj da proširi obim *ratione materiae* Ugovora na unutarnje situacije koje nemaju poveznicu (*link*) sa pravom EU.« (Kochenov & Plander, 2012, str. 369).

Sljedeći paragrafi ovog rada imaju cilj da analiziraju kako je Europski sud pravde oblikovao postojanje situacija koje imaju poveznicu sa pravom EU. Tri osnovna postulata, na kojima je bila zasnovana rana jurisprudencija, sada su pred izazovom. Prvo, postojanje prekograničnog kretanja i ekonomske aktivnosti, iako još uvijek relevantan element, ne određuje primjenu prava državljanstva EU (Lary, 1996, str. 276). Drugo, predmet *Rottmann* otvara mogućnost da uvjeti za sticanje i gubitak nacionalnog i kasnije državljanstva EU »zbog njihovih posljedica« mogu pasti u okvir prava EU. Tako, tradicionalni pristup da utvrđivanje državljanstva spada u isključivu nadležnost država članica sada je doveden u pitanje. Treće, sudski stav da »državljanstvo Unije ... nema cilj da proširi obim *ratione materiae* Ugovora« izgleda više ne važi. Što je šire tumačenje situacija koje imaju »poveznicu sa pravom EU«, to je i obim prava Europske unije u ovom pogledu veći. Sljedeći predmeti su tumačeni kao prekretnica razvoja državljanstva EU.

3.1. Državljanstvo EU više od koncepta zasnovanog na zajedničkom tržištu (europski identitet)

Dugo vremena koncept državljanstva EU kritikovan je kao isuviše slabog sadržaja. Tvrdilo se da je to samo potvrda već postojećeg imigracionog prava EU u kojem je pojam »radnik« zamijenjen simboličnim pojmom »državljanin Unije« (Weiler, 1999). Uprkos činjenici da je čl. 20. Ugovora o funkcioniranju EU naglasio njegov komplementarni karakter, mnogi su osjećali potrebu da izraze zabrinutost da uvođenje europskog državljanstva neminovno vodi ka stvaranju »europske superdržave« koja prijeti nacionalnim identitetima (Hofstede, 1994).

³¹ *Land Nordrhein-Westfalen v Kari Uecker and Vera Jacquet v Land Nordrhein-Westfalen* (C-64/96; 65/96) (1997), stav 17. i 23. odluke Suda od 5. 6. 1997.

Suprotno, europsko državljanstvo takođe je analizirano kao dodatni nivo, koji ne ometa razvoj nacionalnog identiteta, kroz tkz. koncept »višestrukog demosa«, koji ukazuje da istovremeno možete pripadati različitim nivoima zajednice. Mogućnost da se kombinuju različiti stupnjevi identiteta potvrđeno je u izvjesnoj mjeri istraživanjima Eurobarometra, koja pokazuju da više od polovice Europljana prepoznaju europske elemente svog identiteta.³² Po tom tumačenju, državljanstvo EU nije samo puki odraz nacional-

³² Državljanstvo predstavlja puno i odgovorno članstvo u državi koje obuhvata jednakost pred zakonom, pravo na svojinu, slobodu govora i pravo na minimum ekonomskog i socijalnog standarda. Ova prava mogu imati i nedržavljeni, pri čemu se ističe da samo državljani mogu imati pravo glasa, mogu vršiti određene vojne i druge javne dužnosti, ne mogu biti proglašeni iz svoje države i imaju pravo na zaštitu te države izvan njenih granica. Državljeni imaju osjećanje pripadnosti svojoj državi. Očigledno, ne može se poistovjećivati državljanstvo EU i državljanstvo države članice Unije (McCormic, 2011, str. 51; Košutić, 2010, str. 114–115). Zajednički europski identitet odnosi se na emotivnu pripadnost građana država članica zajedničkom entitetu. Državljanstvo, zastava i himna Europske unije su uvedeni u ugovore država članica sa ciljem da se kreira jača politička zajednica u EU i umanju demokratski deficit Unije (Zimmermann & Dur, 2012, str. 95). Sa druge strane, razliku između državljanstva Unije i državljanstva države nalazimo i u činjenici da ne postoji putna isprava Europske unije, odnosno pasoš (Djurović, 2012, str. 525). Ipak, pasoši država članica sačinjavaju se u istoj boji i sadrže oznake EU pored oznaka države članice (McCormic, 2011, str. 51). Od sedamdesetih godina prošlog stoljeća pa do danas koncept europskog identiteta javljao se u 4 oblika. Prvi oblik jeste identitet koji su formulisali ministri spoljnih odnosa država članica EU u kontekstu hladnog rata, odnosno u odnosima sa SSSR-om. Radi jačanja jedinstva tadašnje Europske zajednice (koju je činilo 9 država članica) u međunarodnim odnosima postavlja se europski identitet kao jedan od elemenata spoljne politike i uspješne politike proširenja Zajednice (Zimmermann & Dur, 2012, str. 96–97). Drugi oblik nalazimo u normama i ustanovljenoj praksi Europske unije u razvoju ekonomskog i socijalnog uređenja Unije. Nakon hladnog rata, Europska ekonomska i monetarna unija ustanovila je zajedničku valutu Europske unije, euro. Euro na taj način postaje odlučan korak u pravcu »sve bliže Unije« i simbol europskog identiteta, a ne samo sredstvo olakšane privredne razmjene (Zimmermann & Dur, 2012, str. 98–99). Treći oblik predstavljaju različite političke ideje o Europi, odnosno Europskoj uniji, u kojima nalazimo europski identitet kao njihov element. U praksi, ovo se ogledalo u jačanju ideje ujedinjene Europe u nacionalnim političkim programima i prijedlogu Ustava Europske unije početkom 21. stoljeća. Sa druge strane, mnogi politički programi i ideje bili su međusobno suprotstavljeni u drugim segmentima, poput ekonomskog, političkog i socijalnog uređenja Unije, što je dovelo do neuspjeha u ratifikaciji Ustava EU (Zimmermann & Dur, 2012, str. 99–100). Konačno, četvrti i najistaknutiji oblik u kojem europski identitet dolazi do izražaja jeste transnacionalna mobilnost građana i njihovih aktivnosti kao državljana Unije. U ovom obliku ogleda se veza između državljanstva EU i europskog identiteta. Državljanstvo EU se povezuje sa pravima i slobodama jedinstvenog europskog tržišta i pravima i obavezama država članica, odnosno s pravom na slobodno kretanje. Mobilnost građana se intenzivira daljim proširenjem Unije i formiraju se organizacije europskog građanskog društva kao predstavnici građana. Uvođenjem i europske građanske inicijative otvaraju se značajne nove mogućnosti u razvoju europskog identiteta kroz državljanstvo Unije (Zimmermann & Dur, 2012, str. 97–102). Postavlja se pitanje da li Europa može imati kulturološki identitet. Imajući u vidu sve karakteristike ovog pojma, kao i raznolikost europskih država i njihovih međusobnih odnosa, odgovor je jedno oprezno »da«.

nog državljanstva, niti pravni status koji je predodređen da prijete nacionalnom identitetu. Europsko državljanstvo postaje status koji građani uživaju u svojstvu njihove nacionalnosti, dajući im prava koja prevazilaze granice države, bez obzira na to da li su ili nisu uključeni u ekonomske aktivnosti ili prekogranično kretanje. Dakle, status prava vezanih za Europljane ima tendenciju da bude tumačen na dva suprotna načina, kao prijetnja ili kao nova mogućnost koja ima cilj da poboljša kvalitet života svih.

Imajući u vidu razvoj državljanstva EU u postmastihtskom periodu, podržanim širokim sudskim tumačenjem člana 21. Ugovora o funkcioniranju EU u kombinaciji sa principom nediskriminacije (čl. 19. Ugovora o funkcioniranju EU), čini se da argumenti koji kažu da je EU državljanstvo »nova retorika starog koncepta slobodnog kretanja radnika« nemaju više dovoljno podrške. Postojanje prekograničnog kretanja ili ekonomske aktivnosti nijesu više preduvjeti za uživanje prava državljanstva EU ako postoje drugi elementi koje Sud može ocijeniti kao dovoljan faktor za povezivanje sa pravom EU.

*Martines Sala*³³ jedan je od prvih predmeta koji je oblikovao razvoj ovog trenda. Naime, *Martines Sala* španska je državljanka sa prebivalištem u Njemačkoj. Dakle, ona je već ispunila element prekograničnog kretanja. Sa druge strane nije bila ekonomski aktivna, već ovisna od socijalne pomoći. Najvećim dijelom svog boravka u Njemačkoj *Martines Sala* je posjedovala rezidencijalnu dozvolu. Od 1984. nadalje imala je samo dokumente u kojima se navodi da je predala zahtjev za produženje boravka. Godine 1993., u trenutku kada nije posjedovala rezidencijalnu dozvolu, Njemačkoj vladi podnijela je zahtjev za dječiji dodatak za novorođenče. Njen zahtjev je odbijen sa argumentima da ona nije posjedovala njemačko državljanstvo niti rezidencijalnu dozvolu. *Martines Sala* je tvrdila da ovo pitanje spada u djelokrug prava Europske unije.

Njemačka vlada zauzela je poziciju da činjenično stanje predmeta ne spada u okvir prava EU, jer *Martines Sala* nije bila niti radnik niti ekonomski samodovoljna osoba, što je predviđeno Direktivom 90/364/EEC koja je bila na snazi u to vrijeme.

Međutim Sud pravde EU procijenio je da je odbiljanje zahtjeva za dodjelu dječjeg dodatka *Martines Sala* u suprotnosti sa pravom EU i predstav-

Prilikom sagledavanja europskog identiteta neophodno je imati u vidu ono što je zajedničko svim državama i građanima Europe i ono što ih odvaja od drugih. Između ostalog, to obuhvata posvećenost ljudskim pravima i demokratiji, socijalnu solidarnost, zajedničku povijest, zajedničke vrijednosti i princip uzajamne pomoći država članica Unije (Joas & Wiegandt, 2008, str. 358, 368).

³³ *Martines Sala v Freistaat Bayern* (C-85/96) (1998).

lja diskriminaciju na osnovu nacionalnosti: »Iz toga slijedi da državljanin Unije, koji zakonito boravi na teritoriji druge države članice ... spada u djelokrug *ratione materiae* prava Zajednice ... Sa obzirom na to da je u pitanju nejednako postupanje, ono spada u djelokrug Ugovora Zajednice, i ne može se smatrati opravdanim: ovo predstavlja diskriminaciju zasnovanu na nacionalnosti podnosioca žalbe.«³⁴

Najupečatljiviji doprinos ovog rezonovanja je omogućavanje državljanima Unije opšteg prava na nediskriminaciju u oblastima koje su do tada bila rezervirane isključivo za ekonomski aktivna lica, kao što su radnici, pružaoci usluga, studenti sa dovoljnim finansijskim sredstvima ... itd. (Craig & De Burca, 2011, str. 758). Tumačenje prava državljanstva Unije zajedno sa principom nediskriminacije zaista je korisno za udaljavanje od logike unutarnjeg tržišta. *Martines Sala* je nesumnivo dala ključni doprinos u stvaranju političkog i solidarnog koncepta državljanstva, a ne samo ekonomskog. Prije predmeta *Martines Sala* pretpostavljalo se da ekonomski neproduktivni građani nemaju pravo rezidencije koje proizilazi direktno iz Ugovora, već samo iz sekundarnog zakonodavstva. Europski sud pravde je potvrdio da član 21. Ugovora o funkcioniranju EU koji omogućava pravo na slobodno kretanje i boravak ima direktan efekat i ograničeno je sekundarnim zakonodavstvom samo kada je takvo ograničenje proporcionalno.

Ovo je dalje potvrđeno u predmetu *Baumbast and R*,³⁵ gdje je Sud istakao sljedeće: »Ograničenja i uvjeti koji su navedeni u članu 18. Ugovora o EZ i utvrđeni direktivom 90/364/EEC zasnovani su na ideji da ostvarivanje prava na boravak državljanina Unije može biti ograničeno legitimnim interesima država članica. U tom smislu, korisnici prava na prebivalište ne smiju postati nerazuman teret za javne finansije zemlje domaćina – države članice. Međutim, ta ograničenja i uvjeti moraju se primijeniti u skladu sa ograničenjima koje nameće pravo Unije i u skladu sa opštim principima tog prava, posebno principom proporcionalnosti. To znači da nacionalne mjere usvojene u tom pogledu moraju biti odgovarajuće i neophodne za postizanje željenog cilja.«

Sud dalje razvija europsko državljanstvo u predmetu *Grzelczyk* iz 1999. godine.³⁶ *Grzelczyk* francuski je državljanin koji živi i studira u Belgiji. Posljednje godine svog studiranja on se prijavio za socijalnu pomoć »Mi-

³⁴ *Martines Sala v Freistaat Bayern* (C-85/96) (1998), stavovi 63. i 64. odluke Suda.

³⁵ *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department* (C413/99) (2002), stavovi 85.-95. odluke Suda.

³⁶ *Grzelczyk v Centre public d'aide sociale* (C-184/99) (2001).

nimalac«. Belgija je odbila njegov zahtjev sa obrazloženjem da on nije državljanin Belgije, a time nema pravo na isplatu minimalca. Ključno pitanje koje se ovdje postavlja je: da li je načelo zabrane diskriminacije na osnovu nacionalnosti i odredbe o državljanstvu EU obuhvataju pravo na materijalni dodatak?

Sud je zauzeo isti stav kao u predmetu *Martines Sala*, tvrdeći da odbijanje nadoknade *Grzelczyk* predstavlja diskriminaciju na osnovu nacionalnosti. Kao i u stavu 63. predmeta *Martines Sala*, citiranom u gornjem tekstu, Sud je potvrdio da državljanin Europske unije koji zakonito boravi na teritoriji jedne od država članica može da se pozove na član 18. Ugovora o funkcioniranju EU u svim situacijama koje spadaju u obim *ratione materiae* prava EU. Sud je u ovom predmetu imao sličan pristup kao u predmetu *Martines Sala*, ali sa dalekosežnijim posljedicama, imajući u vidu stav 31. odluke koji se najviše citira: »Državljanstvo Unije predodređeno je da bude fundamentalni status državljana zemalja članica, omogućavajući onima koji se nalaze u istoj situaciji da uživaju isti tretman u pravu, bez obzira na njihovu nacionalnost, i samo pod izuzecima koji su izričito predviđeni.«

U narednim predmetima Sud je potvrdio i izgradio takvu logiku.³⁷ Nesumnjivo, usvajanje Direktive 2004/38/EC nije ograničilo interpretativna ovlašćenja Suda. Zabrana diskriminacije nije više samo instrument u službi onih koji su ekonomski aktivni. Sud ovo pravo povezuje sa političkim statusom državljanstva EU, ostavljajući logiku unutarašnjeg tržišta po strani. Kao što je G. A. Maduro primijetio, princip nediskriminacije po osnovu državljanstva je »u srcu koncepta državljanstva Unije i nameće obavezu državama članicama da građane Unije tretira na isti način kao svoje državljane.«³⁸

Ovakvim tumačenjem Sud smanjuje razliku među građanima koju je postavilo sekundarno zakonodavstvo. Prekid u interpretiranju prava europskog državljanstva kao isključivog atributa unutarnjeg tržišta predstavlja izuzetan doprinos izgradnji fundamentalne zaštite osnovnih prava na nivou EU. Kao što se može vidjeti iz sudske prakse, u situacijama gdje je sloboda kretanja već ostvarena, spoljna ograničenja zabrane diskriminacije po osnovu nacionalnosti faktički ne postoje (Wollenschlager, 2011).

Zabrinutost izaziva određivanje granice obima zabrane diskriminacije u primjeni prava europskog državljanstva u tkz. »čisto unutarnjim situacija-

³⁷ *D'Hoop v Office national de l'emploi* (C-224/98) (2002), stav 28. odluke Suda; *Garcia Avello v Belgian State* (C-148/02) (2003), stav 22. odluke Suda; *Schempp v Finanzamt München V* (C-403/03) (2005), stav 15. odluke Suda.

³⁸ *Huber v Bundesrepublik Deutschland* (C-524/06) (2008), stav 18. odluke Suda.

ma«. U mnogim predmetima element prekograničnog kretanja korespondira sa korištenjem prava EU državljanstva. Na drugoj strani, ostvarivanje ovih prava nije nužno povezano sa fizičkim prekograničnim kretanjem. U predmetima *Garcia Avello*,³⁹ *Zhu i Chen*⁴⁰ i *Ruiz Zambrano*⁴¹ element prekograničnog kretanja gotovo da ne postoji. U ovim predmetima Sud je napravio sljedeći korak u udaljavanju od svog stava koji je imao u predmetu *Steen II*: »Suočen sa pitanjem iz unutarnjeg prava, samo sud države članice ima ovlašćenja da utvrdi da li postoji diskriminacija na osnovu zakona, i ako postoji, kako da bude eliminisana.«⁴²

U predmetu *Garcia Avello* iz 2002. Sud je suzio situacije gdje se pravo EU ne primjenjuje. Naime, *Garcia Avello* je španski državljanin u braku sa *Weber*, državljanicom Belgije, oboje sa prebivalištem u Belgiji. Njihova djeca imaju dvojno, belgijsko i špansko državljanstvo. Belgijski zakon nalaže da djeca nose prezime oca. Na oba izvoda iz matične knjige rođenih djeca su registrovana kao *Garcia Avello*. Španski običaj je da djeca uzmu prvo prezime oba roditelja, sa tim što je očevo prezime prvo, a majčino drugo po redosledu. U skladu sa tim običajem roditelji su zatražili od belgijskih vlasti da promijene prezime njihove djece sa *Garcia Avello* u *Garcia Weber*. Belgijske vlasti su odbile ovakav zahtjev, uz obrazloženje da je u suprotnosti sa njihovom nacionalnom praksom.

U spomenutom predmetu oba djeteta su rezidenti Belgije od njihovog rođenja, a time i nije postojalo prekogranično kretanje, sa obzirom na to da djeca nikad nisu napuštala Belgiju. Sud je zaključio da je belgijski zakon u suprotnosti sa čl. 18. i 20. Ugovora o funkcioniranju EU, stavljajući djecu sa dvojnim državljanstvom u nepovoljan položaj. Dakle, pojedinac može da se osloni na prava iz europskog državljanstva i ako nije ostvario pravo na slobodu kretanja. Čini se da je moguća inspiracija iz ove odluke da su djeca dvojnog državljanstva »potencijalni« korisnici prava na slobodno kretanje.

Ali u predmetu *Ruiz Zambrano* iz 2009. Sud ne spominje ni »stvarno, ni potencijalno, ni buduće, ni hipotetičko« (Kochenov, 2011) prekogranično kretanje. To ostavlja prostor za zaključak da Sud namjerava da primijeni pravo EU državljanstva, naročito pravo na slobodno kretanje u čisto »unutarnjim situacijama«; djelujući kao suzbijač tkz. »obrnute diskriminacije« u

³⁹ *Garcia Avello v Belgian State* (C-148/02) (2003).

⁴⁰ *Zhu and Chen v Secretary of State for the Home Department* (C-200/2) (2004).

⁴¹ V. bilj. 8.

⁴² *Steen v Belgian State* (C-132/93) (1994), stav 10. odluke Suda.

situaciji kada takva diskriminacija može da utječe na ostvarivanje prava iz EU državljanstva.

Ruiz Zambrano i njegova žena državljani su Kolumbije. Stigli su u Belgiju 1999. zajedno sa svojim prvim djetetom. Posjedovali su vizu koju je izdalo konzularno odjeljenje Kraljevine Belgije u Bogoti. Nedelju kasnije *Ruiz Zambrano* je podnio zahtjev za azil u Belgiji. Ovaj zahtjev je odbijen 2000. On je nastavio boravak u Belgiji bez posjedovanja rezidencijalne dozvole, i u isto vrijeme bio zaposlen u belgijskoj kompaniji. U međuvremenu, njegova žena je rodila drugo i treće dijete u Belgiji, i time su belgijski državljani, sa obzirom na to da roditelji nijesu preduzeli neophodne korake da ih upišu kao državljane Kolumbije. U 2005. radni ugovor *Ruiza Zambranoa* je bio suspendovan i on je podnio prijavu Nacionalnom birou za zaposlenje za privremenu finansijsku pomoć za nezaposlene. Ovaj zahtjev je odbijen sa obrazloženjem da ne posjeduje radnu dozvolu. Ključno pitanje ovdje je da li je u suprotnosti sa pravom EU odbijanje prava boravka i radne dozvole državljaninu treće države članice od koga zavise njegova maloljetna djeca koja imaju državljanstvo EU.

Sud se i prethodno bavio sličnim činjeničnim stanjem u predmetu *Zhu and Chen* iz 2002., kada je zaključio da državljani treće države mogu posjedovati pravo na boravak na osnovu svoje djece koja su državljani EU, uprkos činjenici da ne zavise od njih, nego obrnuto. U oba predmeta Sud se bavio pitanjem prava europskih državljana koji su djeca ovisna od rođaka državljana trećih zemalja i koja nisu koristila pravo na slobodno kretanje, ali samo predmet *Ruiz Zambrano* se bavio državljanima EU koji žive u državama članicama čiji su državljani. Druga razlika je ta da u predmetu *Zhu and Chen* Sud ističe da je rođak u tom slučaju imao dovoljno materijalnih sredstava i time nije predstavljao teret za nacionalne javne finansije. Ovaj element je takode nedostajao u predmetu *Ruiz Zambrano*. Posljedično, Sud je morao da se bavi posebnom situacijom koja bi mogla imati ozbiljne posljedice u smislu određivanja granice između prava Unije i prava država članica u osjetljivim pitanjima.

Uprkos činjenici da su sve države koje su posredovale u predmetu zajedno sa Europskom komisijom imale stav da *Ruiz Zambrano* situacija pada u isključivu nadležnost unutarnjeg pravnog sistema Belgije, Sud je odlučio suprotno: »Bilo koja nacionalna mjera koja ima efekat lišavanja građana Unije istinskog uživanja biti prava koja su im dodjeljena na osnovu njihovih statusa kao državljana Unije ...«⁴³ spada u domen EU prava. Zbog toga je

⁴³ *Ruiz Zambrano v Office National de l'Emploi* (C-34/09) (2011), stav 42. odluke Suda.

u suprotnosti sa pravom EU da država članica EU ne odobri boravak državljanima trećih država članica koji imaju maloljetnu djecu koja zavise od njih, gdje kao rezultat oni nijesu u mogućnosti da koriste bitna prava koja su im povjerena na osnovu njihovog statusa državljana EU (Spaventa, 2008).

Da rezimiramo, Europski sud pravde u mnogim je predmetima odlučio da prekogranično kretanje ili angažovanje u nekoj ekonomskoj aktivnosti nije potrebno da bi se situacija našla u okvir prava Europske unije. Prava koja proizilaze iz europskog državljanstva pripadaju svakom državljaninu Europske unije, ali samo u slučaju ako »nacionalna mjera ima za posljedicu uskraćivanje istinskog uživanja biti prava datih na osnovu njihovog statusa kao državljana Unije.«

3.2. Imaju li države članice EU pravni monopol da odluče ko su državljani Unije?

Državljanin unije je svako lice koje ima državljanstvo jedne od država članica Europske unije. Posljedično, države članice EU imaju u velikoj mjeri neograničeno pravo da način sticanja svog državljanstva urede nacionalnim zakonom, i na taj način odrede ko su državljani Europske unije. Međutim, odlukom Suda u predmetu *Rottmann*⁴⁴ iz 2010. potvrđeno je da države članice nemaju pravni monopol u ovom pogledu, već da prilikom utvrđivanja državljanstva moraju imati u vidu pravo Europske unije, odnosno prava koja proizilaze iz europskog državljanstva.

Predmet *Rottmann* predstavlja revouluciju u razvoju prava europskog državljanstva. *Rottmann* je Austrijanac rođenjem, a stekao je njemačko državljanstvo prijemom. Međutim, Njemačka odlučuje da retroaktivno oduzme stečeno njemačko državljanstvo, sa obrazloženjem da je dobijeno ilegalno, odnosno da je podnosilac skrivao informaciju da je predmet sudske istrage u Austriji. Sa druge strane, austrijski Zakon o državljanstvu ne dozvoljava dvojno državljanstvo, pa je stoga sticanje njemačkog državljanstva, rezultiralo gubitkom austrijskog.

U žalbenom postupku protiv presude drugostupanjskog suda u sporu između Bavorske i *Rottmanna*, Njemački savezni upravni sud je postavio pitanje Sudu pravde Europske unije da li je gubitak njemačkog državljanstva u skladu sa pravom EU. Odnosno da li čl. 20. Ugovora o funkcioniranju Europske unije dozvoljava oduzimanje državljanstva ako je posljedica tog

⁴⁴ *Rottmann v Freistaat Bayern* (C-135/08) (2010).

oduzimanja gubitak i državljanstva Unije pa lice na taj način ostaje bez ikakvog državljanstva?

Na prvom mjestu, nacionalni sud je pitao da li gubitak statusa državljanina Unije spada u domen prava EU. Ako spada, koja država članica je odgovorna za kršenje prava EU? Da li Austrija treba da prilagodi svoje zakonodavstvo tako da Austrijanac ne može postati apatrid ili Njemačka u trenutnim okolnostima treba da spriječi da *Rottmann* ostane bez državljanstva Unije.

U ovom predmetu Europska komisija (uključujući i države članice) sugerirala je da pitanje sticanja i gubitka državljanstva ne spada u okvir prava Europske unije. Njemačka i Austrijska vlada su takode iznijele stav da činjenično stanje u *Rottmannu* spada u isključivi domen unutarnjeg pravnog poretka. Sličan pristup je preuzeo i generalni advokat *Maduroa* u ovom predmetu. *Maduro* je smatrao da oduzimanje njemačkog državljanstva u predmetu *Rottmann* nema poveznicu sa slobodom kretanja, a time i spada van domena prava EU.

U principu Sud pravde EU je u svojoj odluci podsjetio da su uvjeti za sticanje i prestanak državljanstva u nadležnosti svake države članice, pa sa tim u vezi država članica može oduzeti nelegalno stečeno državljanstvo. Međutim, naglasio je da u vršenju svojih nadležnosti države članice moraju biti u skladu sa načelima prava Europske unije, kad god konkretna situacija spada u taj domen.

Ključno pitanje u ovom predmetu je kako pronaći ravnotežu između »pravog« državljanstva Unije, sa jedne strane, i suvereniteta država članica da regulišu zakonodavstvo u pogledu državljanstva, sa druge strane (Eijken, 2011, str. 65-69).

Europski sud ističe stav koji po mišljenju mnogih akademika predstavlja odskočnicu u daljem razmišljanju o uzajamnom odnosu nacionalnog i europskog državljanstva: »Jasno je da situacija građanina Unije, koji se suočava sa odlukom oduzimanja statusa državljanina, koja je donešena od vlasti jedne od država članica EU, stavljajući ga pri tom u poziciju da gubi status dodijeljen članom 17. Ugovora o EZ, spada zbog svoje prirode i posljedica u okvir djelokruga prava Europske unije.«⁴⁵

Europski sud je odlučio da je situacija u kojoj se našao *Janko Rottmann* u suprotnosti sa pravom Europske unije, ali nije odgovorio na pitanje da li je Austrija obavezna da povрати oduzeto državljanstvo, već je naglasio da o tom pitanju moraju odlučiti austrijski sudovi, imajući u vidu pravo EU.

⁴⁵ *Rottmann v Freistaat Bayern* (C-135/08) (2010), stav 42. odluke Suda.

Primjetno je da se Europski sud u svojoj odluci fokusira ne na problem »gubljenja statusa državljanina EU«, nego na međunarodni standard »izbjegavanja apatridije«. S tim u vezi potvrđuje i dalje razvija ranije pomenuti stav da je državljanstvo Unije predodređeno da bude fundamentalni status građana država članica EU. Odluka u predmetu *Rottmann* otvara put, a u isto vrijeme postavlja velike izazove u daljem odnosu nacionalnog i europskog državljanstva.

4. Zaključak

Državljanstvo Europske unije i njegova prava povezuju se sa europskim identitetom, demokratskim principima, političkim i ekonomskim pravima i principima Unije. Iako samo dopunjuje postojeća prava koja pruža državljanstvo države članica, državljanstvo Unije sadrži spektar prava od velikog značaja za građane Unije zbog svojih karakteristika. Po svojoj prirodi, državljanstvo Unije sadrži prava čiji su nosioci sami građani država članica, a ne države članice.

Pravo na slobodno kretanje i politička prava koja pruža državljanstvo EU predstavljaju neposredan utjecaj Europske unije na život njenih građana. Europska građanska inicijativa, pravo obraćanja i pokretanja postupka pred institucijama i organima EU, pravo na slobodno kretanje državljanina država članica i njihovih porodica, aktivno i pasivno pravo glasanja i dr. predstavljaju prava Europske unije na nivou pojedinca. U njima se ogleđaju benefiti Europske unije za društvo, jer se oni odnose prevashodno na građane, a ne na vlade država članice.

Pravo na slobodno kretanje jeste jedno od osnovnih prava na kojima se zasniva Europska unija, dok politička prava značajno doprinose učešću građana u aktivnostima Unije. Snažan utjecaj na razvoj prava sadržanih u državljanstvu EU imala je praksa Europskog suda pravde koja je omogućila proširenje ovih prava i unaprjeđenje njihove primjene. Daljim proširenjem ovih prava zasnovanim na *acquis communautaireu* smanjuju se razlike između legislativa država članica i Europske unije u oblasti državljanstva. Manje očigledna ali dugoročna posljedica ovakvog razvoja jeste izgradnja koncepta europskog identiteta zasnovanog na zajedničkim vrijednostima i idealima.

Sticanjem državljanstva Europske unije stižu se konkretna prava koja koriste svim građanima, ideja europskog državljanstva doprinosi bliskosti i zajedništvu naroda Europe; ne samo da koristi procesu europskih integra-

cija, već podržava mir i razumijevanje širom kontinenta. Uprkos povijesnim ožiljcima prouzrokovanih sukobima, Europljani imaju mnogo toga zajedničkog što mogu proslaviti ovim europskim zajedništvom.⁴⁶

Kao što smo vidjeli, nacionalno državljanstvo bitno se razlikuje od državljanstva Unije. Prvenstveno što državljanstvo Unije sadrži samo prava, ali ne i obaveze na strani pojedinca. Drugim riječima, odnos između Europske unije i njenih građana nije ni uporedivo blizak pravima i obavezama država članica i njihovih državljana. Državljanstvo unije ostaje neraskidivo vezano za državljanstvo države članice. Posljedično, jedna od njegovih glavnih slabosti je nedostatak samostalnosti. Da bi državljanstvo Unije ojačalo, neophodno je usaglasiti nacionalna zakonodavstva država članica. Da li je to u ovom trenutku razvoja Europske unije moguće, ostaje da se vidi.

U svakom slučaju, europsko državljanstvo, iako se često smatra jednim od najmanje uspješnih projekata Mastrihta, »koje ima kvalitet boga Janusa« (v. Weiler, 1999: 361-395), ima značajan utjecaj na modernu evoluciju europskih integracija i ideje europskog identiteta, i kao takvo ima neupitnu civilizacijsku vrijednost.

Literatura

- A People's Europe* (1984). COM (84) 446 Final, 24. 9. 1984., Brussels: Commission of the European Communities, <http://aei.pitt.edu/2826/1/2826.pdf>
- Bernitz, H. L. (2006). *No longer Exclusive National Competence. Swedish studies in European Law*, 2006(1), 153-177.
- Co-creating European Union citizenship, A Policy Review* (2013), European Commission, DG for Research and Innovation, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Craig, P. G., & Burca, G. de. (2011). *EU Law; Text, Cases and Materials* (5th edition). Oxford (UK): Oxford University Press.
- Čok, V. (1999). *Pravo na državljanstvo*. Beograd (Srbija): Beogradski centar za ljudska prava, Dosije.
- Demography Report* (2015). European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Djurović, G. (2012). *Evropska unija i Crna Gora – politika proširenja*. Podgorica, Crna Gora: Ekonomski fakultet Univerziteta Crne Gore.

⁴⁶ <http://www.civitas.org.uk/eufacts/OS/CT1.htm>

- Eijken, H. van (2011). European Citizenship and the Competence of Member States to Grant and to Withdraw the Nationality of their Nationals. *Merkourios: Utrecht Journal of International and European Law*, 27(72), 66.-69. <http://www.utrechtjournal.org/articles/abstract/10.5334/ujel.ak/>
- European Citizenship: Awareness growing about EU guaranteed rights but people want to know more* (2013), Press Release, Brussels: European Commission.
- Evers, A., & Guillemand, A. M. (2012). *Social Policy and citizenship; The changing landscape*. New York (USA): Oxford University Press.
- Flash Eurobarometer 365: European Union Citizenship Report* (2013). Brussels: European Commission.
- Hancock, M. D., et al. (2012). *Politics in Europe* (5th Edition). Washington DC, USA: CQ Press.
- Herrero, L. (2010). *The Cultural Component of Citizenship*. Brussels, Belgium: European House for Culture.
- Hofstede, G. (1994). *Cultures and organizations: Software of Mind*. London, UK: Harper Collins.
- Isin, E. F., & Saward, M. (2015). *Enacting citizenship and democracy in Europe*, New York, USA: Cambridge University Press.
- Joas, H., & Wiegandt, K. (2008). *The Cultural Values of Europe*. Liverpool, UK: Liverpool University Press.
- Kochenov, D. (2013). The essence of EU Citizenship emerging from the last ten years of academic debate: Beyond the cherry blossoms and the moon? *International and Comparative Law*, 2013(62), 97-136.
- Kochenov, D., & Plander, R. R. (2012). EU citizenship: From Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text. *Eur. L. Rev.*, 2012(37), 369-394.
- Kochenov, D. (2011). A Real European citizenship: A new jurisdiction test: a novel chapter in the development of the Union Europe. *Columbia Journal of European Law*, 18(1), 56-109.
- Kochenov, D. (2009). Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights, *Columbia Journal of European Law* 15(2), 171-237. Preuzeto sa <http://ssrn.com/abstract=1352734>
- Kochenov, D. (2006). Rounding up the circle: the mutation of Member States' nationalities under pressure from EU citizenship. *Swedish studies in European Law*, 2010(23), 10-33, Series/Number: EUI RSCAS; 2010/23; EUDO Citizenship Observatory.
- Košutić, B. P. (2010). *Osnovi prava Evropske Unije*. Beograd, Srbija: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Lenaerts, K. (2011). "Civis Europeus sum": from the cross border link to status of citizen of the Union. *Online Journal on Free Movement of Workers within the European Union*, 6(7), 6-19.
- McCormic, J. (2011). *European Union Politics*. New York, USA: Palgrave McMillan.

- O'Keeffe, D. (1994). Union citizenship. U O'Keeffe, David, & Twomey, Patrick M. (eds), *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (str. 29-54). Bath, Velika Britanija: Wiley Chancery.
- O'Leary, S. (1996). *The evolving concept of the Community Citizenship, From free movement of persons to the Union citizenship*. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International.
- Pitkin, H. F. (1972). *The Concept of Representation*. Berkely, USA: University California Press.
- Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine (2011). Saopštenje broj 83 od 12. 7. 2011., Podgorica: Monstat, Zavod za statistiku Crne Gore.
- Privremeni nacrt priručnika o rješavanju pitanja navodnih brakova iz interesa između državljana EU i onih koji nijesu državljani EU u kontekstu slobode kretanja europskih državljana (2013). Brisel: Europska komisija.
- Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *EU Citizenship Report 2013* (2013). COM (2013) 269 Final, 8. 5. 2013., Brussels: European Commission.
- Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on granting a derogation pursuant to Article 19(1) of the EC Treaty, presented under Article 12(4) of Directive 94/80/EC on the right to vote and stand as a candidate in municipal elections (2005), COM/2005/0382 Final, 22. 8. 2005., Brussels: European Commission.
- Rostek, K., & Davies, G. (2006). The impact of Union citizenship on national citizenship policies. *European Integration online Papers* 10(5), 1-54, preuzeto sa stranice <http://ssrn.com/abstract=913960>
- Saurruger, S. (2010). The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, 49(4), 471-495, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ejpr.2010.49.issue-4/issuetoc>.
- Shaw, J. (2011). Citizenship: Contrasting dynamics at interface of Integration and Constitutionalism, U P.G. Craig, & de G. Burca (2011), *The Evolution of EU Law* (drugo izdanje). New York, USA: Oxford University Press.
- Spaventa, E. (2008). Seeing the woods despite the trees? On the scope of the European Union citizenship and its constitutional effect. *Common Market Law Review*, 45(1), 13-45.
- Stasinopolus, P. (2011). EU Citizenship as a battle of the concepts: Travailler v Citoyen. *European Journal of Legal Studies*, 4(2), 74.-103. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/20179>
- Third Report of the Commission on Citizenship of the Union (2001), COM(2001) 506 Final, 7. 9. 2001., Brussels: Commission of the European Communities, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2001_506_en.pdf
- Towards a Citizens' Europe (1975). Bulletin of the European Communities, Supp. 7, 1975, Brussels: European Commission.

- Vajler, Dž. (2002). *Ustav Evrope*. Beograd, Srbija: Filip Višnjić.
- White, R. C. A. (2005). Citizenship of the Union, Governance and Equality. *Fordham International Law Journal*, 29(4), 790-811.
- Weiler, J. H. H. (1999). To be a European citizen: Eros and Civilization. U I. Manely, & I. Hudson (ed.) *The Constitution of Europe* (Special edition) (str. 2.-52.). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wollenschlager, F. (2011). A new fundamental freedom beyond the market integration: Union citizenship and its dynamics for shifting the economic paradigm of European integration. *European Journal of Law*, 17(1), 5-13.
- Zimmermann, H., & Dur, A. (2012). *Key Controversies in European Integration*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.

Pravni izvori i odluke

- Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union C 326/391.
- Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union, C 326.
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326.
- Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, OJ L 329/34, 30.12.1993.
- Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, OJ L 368/38.
- Direktiva 2004/38/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 29. 4. 2004. o pravima državljana Unije i članova njihovih porodica da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica koja izmjenjuje Regulativu (EEC) broj 1612/68 i ukinu Direktive 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC i 93/96/EEC, Službeni list Europske unije br. L 158.
- Regulation 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16. 2. 2011 on the citizen's initiative, Official Journal of the European Union L 65/1, 11. 3. 2011, amended by Commission Delegated Regulation 268/2012 of 25. 1. 2012, OJ L 89/1, 27. 3. 2012, Council Regulation 517/2013 of 13. 5. 2013, OJ L158/1, 10.06.2013, Commission Delegated Regulation 531/2014 of 12. 3. 2014, OJ L 148/52, 20. 5. 2014 and Commission Delegated Regulation 887/2013 of 11. 7. 2013, OJ L 247/11.
- Ustav Crne Gore, Sl. list Crne Gore 01/07.

- European Court of Justice, *Baheten Metock and Others* (C-127/08) (2008), ECR 2008 I-06241, Luxembourg, 25 July 2008.
- European Court of Justice, *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department* (C413/99) (2002), ECR I7091, Luxembourg, 17 September 2002.
- European Court of Justice, *D'Hoop v Office national de l'emploi* (C-224/98) (2002), ECR 2002 I-6191, Luxembourg, 11 July 2002.
- European Court of Justice, *Garcia Avello v Belgian State* (C-148/02) (2003), ECR 2003 I-11613, Luxembourg, 2 October 2003.
- European Court of Justice, *Grzelczyk v Centre public d'aide sociale* (C-184/99) (2001), ECR I-6193, Luxembourg, 20 September 2001.
- European Court of Justice, *Huber v Bundesrepublik Deutschland* (C-524/06) (2008), ECR 2008 I-09705, Luxembourg, 16 December 2008.
- European Court of Justice, *Land Nordrhein-Westfalen v Kari Uecker and Vera Jacquet v Land Nordrhein-Westfalen* (C-64/96; 65/96) (1997), ECR 1997 I- 03171, Luxembourg, 5 June 1997.
- European Court of Justice, *Maria Martines Sala v Freistaat Bayern* (C-85/96) (1998), European Court Reports I-02691, Luxembourg, 12 May 1998.
- European Court of Justice, *Morson v State of the Netherlands and Head of the Plaatselijke Politie within the meaning of the Vreemdelingenwet; Jhanjan v State of the Netherlands* (C-35/82; 36/82) (1982), ECR 1982 I-03723, Luxembourg, 27 October 1982.
- European Court of Justice, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* (C-26/62) (1963), English Special Edition 1963 00001, Luxembourg, 5 February 1963.
- European Court of Justice, *Pusa v Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö* (C-224/02) (2004), ECR I-05763, Luxembourg, 29 April 2004.
- European Court of Justice, *Rottmann v Freistaat Bayern* (C-135/08) (2010), ECR I-01449, Luxembourg, 2 March 2010.
- European Court of Justice, *Ruiz Zambrano v Office National de l'Emploi* (C-34/09) (2011), ECR I-01177, Luxembourg, 8 March 2011.
- European Court of Justice, *Schempp v Finanzamt München V* (C-403/03) (2005), ECR 2005 I-6421, Luxembourg, 2 July 2005.
- European Court of Justice, *Steen v Deutsche Bundespost* (C-132/93) (1994) ECR 1994 I-02715, Luxembourg, 16 June 1994.
- European Court of Justice, *The Queen v Saunders* (C-175/78) (1979), ECR 1979 I-01129, Luxembourg, 28 March 1979.
- European Court of Justice, *Zhu and Chen v Secretary of State for the Home Department* (C-200/02) (2004), ECR 2004 I-9925, Luxembourg, 19 October 2004.

Internet izvori

<http://www.civitas.org.uk/eufacts/OS/CT1.htm>

<http://eudo-citizenship.eu/>

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/citizenship_of_the_union/l23026_en.htm

[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html)

<http://www.letmevote.eu/en/initiative>

EUROPEAN CITIZENSHIP: DEVELOPMENT, INFLUENCE, AND CHALLENGES

Summary

The authors analyse the concept of European citizenship, its most important aspects and the rights and freedoms it encompasses. The most important legal sources of European citizenship are analysed: the founding treaties of the EU, the regulations and directives of the EU institutions, and the long-term judicial practice of the European Court of Justice that has played a key role in the development of this area of EU law. The paper further explores the rights and freedoms of European citizenship, such as the freedom of movement and residence, in order to better comprehend the complexity of European citizenship law. The paper also takes a deeper look into the case law of the ECJ, and the manner it has changed the interpretation of the law on European citizenship. By analysing certain landmark cases, the paper illustrates the historical development and legal transformation the concept has undergone. Finally, the paper explores the ideological aspect of European citizenship – the idea of European identity and its influence on European citizenship – to better understand the driving forces and ideals behind the concept.

Keywords: European Citizenship, EU Citizenship, European identity, European Union, European Court of Justice, freedom of movement and residence

Primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske

*Mateja Held**

UDK 341.231.14(4)
342.565.2(497.5)
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 17. 1. 2016.
Accepted / prihvaćeno: 9. 9. 2016.

U radu se analiziraju odluke koje se odnose na upravnu materiju u kojima je odlučivao Ustavni sud Republike Hrvatske od 1999. do rujna 2015. Ta je analiza relevantna jer pokazuje u kojoj mjeri javnopravna tijela te Ustavni sud u Republici Hrvatskoj vrednuju Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Drugim riječima, ispituju se modeli primjene Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od Ustavnog suda u upravnim područjima te se pokušava odgovoriti na pitanje može li se govoriti o primjeni Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u pravom smislu riječi ili je prisutno tek puko pozivanje na pojedine njezine odredbe bez ulaska u dubinu i prijeko potrebnu analizu prakse ESLJP-a.

Ključne riječi: Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, upravni predmeti, ustavna tužba

* Doc. dr. sc. Mateja Held, docentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: mateja.held@pravo.hr)

1. Uvod

Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda sastavni je dio svakog modernog i socijalnog pravnog sustava. Minimalni standardi zaštite zajamčeni su Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija ili EKLJP). Njihovo ostvarivanje nadzire Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu (dalje: ESLJP). Konvencija je sastavni dio pravnog uređenja država članica Vijeća Europe te su ju kao takvu dužni primjenjivati nacionalni sudovi zemalja potpisnica Konvencije. Na EKLJP se može gledati kao na kostur koji praksa ESLJP-a samo nadograđuje i dopunjuje (Vajić, 2001, str. 982).

Cilj je ovog rada istražiti je li, i u kojoj mjeri, Ustavni sud Republike Hrvatske primjenjivao Konvenciju. Istraživanje se odnosi na upravnu materiju u posljednjih šesnaest godina.

2. Ustavna tužba kao sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u upravnim predmetima

U vrijeme kada je Republika Hrvatska ratificirala EKLJP¹ temeljni zakoni koji su uređivali upravno područje bili su preuzeti zakoni iz SFRJ – Zakon o općem upravnom postupku² i Zakon o upravnim sporovima.³ Ustavna tužba kao sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda pri Ustavnom sudu Republike Hrvatske⁴ bila je regulirana Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu iz 1991.⁵ Nakon ratifikacije Konvencije uslijedile su promjene u ustavnom zakonodavstvu.

Novi Ustavni zakon o Ustavnom sudu donesen je 1999., a odredbe o ustavnoj tužbi znatno su proširene. Dotadašnja regulacija u tri članka dopunjena je novim člancima⁶ te je detaljnije regulirano podnošenje ustavne tužbe,

¹ Republika Hrvatska je EKLJP ratificirala 5. studenoga 1997., ali s rezervom u pogledu čl. 6. EKLJP.

² Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku, NN 53/91.

³ Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, NN 53/91. Dvaput je mijenjan, NN 9/92, NN 77/92.

⁴ Ustavni sud Republike Hrvatske objavljuje praksu od 1999. nadalje (v. http://www.usud.hr/default.aspx?Show=c_praksa_ustavnog_suda&m1=2&m2=0&Lang=hr).

⁵ Riječ je bila o šturoj regulaciji u tri članka koja se odnosila na legitimaciju za podnošenje tužbe, iscrpljenost redovnog pravnog puta te na rok za njezino podnošenje (Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 13/91).

⁶ Čl. 59. – 76. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99.

iznimke od iscrpljenosti redovnog pravnog puta te sastav Ustavnog suda u postupku odlučivanja po ustavnoj tužbi. Među važnijim je dopunama u pitanju usklađivanja s Konvencijom izmjena u pogledu sprečavanja odugovlačenja postupka, gdje je na odredbe čl. 28. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu iz 1991. dodan st. 4. u čl. 59. Ustavnog zakona o ustavnom sudu.⁷ Unatoč normativnom napretku, ESLJP je u svojim presudama *Rajak protiv Hrvatske*⁸ te *Horvat protiv Hrvatske*⁹ iz 2001. ustanovio da je došlo do povrede razumnog roka u postupku pred hrvatskim sudom te da u Hrvatskoj ne postoji djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu od predugog trajanja postupka pred sudovima. Ovaj stav ESLJP-a utjecao je na normativne promjene koje su uslijedile 2002. Izmjenama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 2002. navedeni je stavak brisan, ali je dodan novi čl. 59.¹⁰ koji u tri stavka regulira pitanje sprečavanja odugovlačenja postupka.¹¹ Danas su pretpostavke za podnošenje ustavne tužbe¹² propisane u čl. 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske¹³ prema kojem se ustavna tužba može podnijeti ako podnositelj smatra »da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kaznjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (u daljnjem tekstu: ustavno pravo).«

Kako je kod ustavne tužbe riječ o sredstvu zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske iz upravne materije u kojima se javlja pozivanje na Konvenciju odnose se najčešće na predmete s oznakom U-III, U-IIIA te U-IIIB.¹⁴ U upravnoj materiji,

⁷ U regulaciji iz 1999. to je čl. 59.

⁸ *Rajak protiv Hrvatske*, br. 49706/99 od 28. lipnja 2001.

⁹ *Horvat protiv Hrvatske*, br. 51585/99 od 26. srpnja 2001.

¹⁰ U današnjoj regulaciji riječ je o čl. 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst.

¹¹ Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 29/02.

¹² O ustavnoj tužbi v. primjerice Arlović, 2015., str. 388 – 397.

¹³ Ustavni zakon o Ustavnom sudu, NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst.

¹⁴ Oznaka U-III označava postupak pokrenut ustavnom tužbom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom; oznaka U-IIIA postupak u povodu ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put zbog nerazumno dugog trajanja sudskog postupka te oznaka U-IIIB postupak u povodu ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put u

u razmatranom razdoblju, od ukupno 52 predmeta u praksi Ustavnog suda¹⁵ njih se devet odnosilo na ispitivanje ustavnosti zakona,¹⁶ a jedan na ispitivanje ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata.¹⁷ U apstraktnoj kontroli Ustavni sud kontrolira ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa sukladno čl. 35. do 61. Iako ovdje nije riječ o postupku koji se pokreće zbog povrede ljudskih prava, predmeti u kojima je bila provedena apstraktna kontrola analizirani su jer je i u njima Ustavni sud primijenio Konvenciju te su navedeni predmeti razvrstani u pojedine modele koji su kasnije analizirani u radu. Ukupni broj podnesenih tužbi u upravnoj materiji može se prikazati tablicom 1.¹⁸

Tablica 1. Primjena Konvencije u upravnompravnom kontekstu u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske

Vrsta postupka (oznaka u praksi Ustavnog suda)	Broj svih predmeta sa signaturama U-III, U-IIIA, U-IIIB, U-I, U-II	Broj predmeta u kojima postoji pozivanje na EKLJP i/ili praksu ESLJP-a u upravnoj materiji u odnosu prema ukupnom broju predmeta
U-III	3.310	22 (0,66 %)
U-IIIA	2.048	17 (0,83 %) ¹⁹
U-IIIB	64	3 (4,6 %)
U-I	574	9 (1,56 %)
U-II	379	1 (0,26 %)
Ukupno	6.375	52 (0,81 %)

Izvor: Izradila autorica.

slučaju kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice.

¹⁵ Istraživanje se odnosi na odluke Ustavnog suda objavljene u internetskom pregledniku sudske prakse Ustavnog suda (www.usud.hr).

¹⁶ Oznaka U-I u signaturi Ustavnog suda.

¹⁷ Oznaka U-II u signaturi Ustavnog suda.

¹⁸ Tablica je izrađena prema dostupnim podacima na stranicama Ustavnog suda.

¹⁹ U predmete sa signaturom U-IIIA ubrojene su i četiri odluke sa signaturom U-IIIVs koje su se odnosile na povredu čl. 6. EKLJP. V. U-IIIVs-3373/2008 od 4. veljače 2009., U-IIIVs-4242/2007 od 22. travnja 2009., U-IIIVs-1306/2007 od 7. svibnja 2009. te U-IIIVs-3804/2009 od 21. listopada 2009.

U tablici je prikazan broj predmeta u kojima postoji pozivanje na Konvenciju u upravnoj materiji u odnosu prema ukupnom broju predmeta sa signaturama U-I, U-II, U-III, U-IIIA, U-IIIB. Od iznimno velikog broja predmeta koji se našao pred Ustavnim sudom putem ustavne tužbe,²⁰ Ustavni sud je u posljednjih šesnaest godina Konvenciju primijenio u 42 predmeta u upravno-pravnoj materiji (ne računajući predmete sa signaturom U-I i U-II).²¹ U tablici su dodani i predmeti koji su se odnosili na ispitivanje ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata jer je bila riječ o aktima kojima je u cijelosti ili djelomično normirano određeno upravno područje.²²

Iz tablice se vidi da postoji velik broj ustavnih tužbi, a on, smatra Omejec, »upućuje na zaključak da ustavnosudska zaštita nije dobro postavljena na normativnoj razini, u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, jer on ne odražava svrhu i smisao ustavnog sudovanja« (Omejec, 2008, str. 1). Kroz ustavnu tužbu štite se ustavna prava, odnosno ispituje se »usklađenost državnih akcija s onim vrijednostima i dobrima koji su propisani u Ustavu Republike Hrvatske« (Omejec, 2008, str. 1). Nave-

²⁰ Zbroj predmeta sa signaturama U-III, U-IIIA te U-IIIB.

²¹ Iz Izvješća pripremljenog za XVI. kongres konferencije europskih ustavnih sudova vidi se da je Ustavni sud Republike Hrvatske Konvenciju primijenio u velikom broju slučajeva. Kako pretraživač na stranicama Ustavnog suda ne omogućava izravnu provjeru u kojem je od tih predmeta bila riječ o upravnoj materiji, za potrebe ovog rada provjereni su svi dostupni predmeti na internetskim stranicama Ustavnog suda izdvojeni prema ključnoj riječi »konvencija«, njih preko 1.000. Ustavni sud je o interpretativnom autoritetu odluka ESLJP-a te o brojnosti predmeta naveo sljedeće: »Redovitom primjenom Konvencije USRH je razvio bogatu praksu, a svoje odluke uglavnom temelji na sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP). Sud je prihvatio obvezujući interpretativni autoritet pravorijeka ESLJP-a bez obzira na koju se oni državu odnose ako te presude i odluke mogu imati implikacija na nacionalno pravo, politiku ili praksu (erga omnes učinak presuda ESLJP-a). Polazeći od koncepta pravnog monizma, praktičnog kvaziustavnog položaja Konvencije u hrvatskom pravnom poretku i ustavne obveze izravne primjene Konvencije, USRH se do danas u svojoj praksi pozvao na odluke ESLJP-a u više od 1.000 svojih odluka i rješenja. Prema tome, hrvatska ustavnosudska praksa pod jakim je utjecajem sudske prakse ESLJP-a.« (Izvješće Ustavnog suda, 2014, str. 1).

²² V. odluke i rješenja Ustavnog suda U-I-241/1998 od 31. ožujka 1999. – *Zakon o javnom okupljanju*, NN 22/92; U-I-747/1996 od 1. ožujka 2000. – *Zakon o upravnim pristojbama*, NN 8/96, 77/96, 131/97, 68/98, 66/99, 145/99; U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000. – *Zakon o izvlaštenju*, NN 9/94, 35/94; U-I-4433/2007 od 19. lipnja 2009. – *Prekršajni zakon*, NN 107/07; U-I-4170/2004 od 29. rujna 2010. – *Zakon o socijalnoj skrbi*, NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06 i 79/07; U-I-3786/2010 od 29. srpnja 2011. – *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*, NN 80/10; U-I-5995/2012 od 5. ožujka 2013. – *Zakon o hrvatskom državljanstvu*, NN 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11; U-I-292/2011 od 23. ožujka 2011. – *Zakon o pravu na pristup informacijama*, NN 144/10; U-I-4405/2013 od 31. ožujka 2015. – *Zakon o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama*, NN 143/12.

deno je stajalište potvrđeno odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske. Primjerice, u t. 3. obrazloženja Odluke U-III-66/2009 od 29. svibnja 2013. Ustavni je sud naveo sljedeće:

»Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da je zadaća u prvom redu nadležnih tijela državne i javne vlasti da tumače i primjenjuju pravo. Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takvog tumačenja odnosno primjene prava suglasni s Ustavom i jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe. U postupcima pokrenutim ustavnom tužbom Ustavni sud se u pravilu ne upušta u ispitivanje činjenica, jer njegova zadaća nije bavljenje pogreškama o činjenicama ili o pravu, osim ako i u mjeri u kojoj te pogreške mogu povrijediti ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom.«

Slično je i u t. 8. odluke U-III-4030/2012 od 9. lipnja 2015.:

»Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takvog tumačenja odnosno primjene prava suglasni s Ustavom i jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnositelja. U postupcima pokrenutim ustavnom tužbom Ustavni sud se u pravilu ne upušta u ispitivanje činjenica jer njegova zadaća nije bavljenje pogreškama o činjenicama ili o pravu, osim ako i u mjeri u kojoj te pogreške mogu povrijediti ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom.«

3. Modeli primjene Konvencije u upravnoj materiji u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske

Danas Ustavni sud u pristupu Konvenciji odnosno u primjeni Konvencije kreće s nekoliko polaznih točaka. U prvom redu one se odnose na čl. 1. Konvencije koji nameće visokim ugovornim strankama Konvencije da se svakoj osobi pod njihovom jurisdikcijom osiguraju prava i slobode određene u odjeljku I.1 EKLJP (čl. 1.). Drugo, Konvenciji se pristupa kao međunarodnom ugovoru o ljudskim pravima (V. čl. 141. Ustava RH). Treće se ishodište ogleda u stajalištu da presude ESLJP-a premašuju granice pojedinog slučaja. Presude ESLJP-a polaze od demokratskog društva kao okvira za razvoj konvencijskih prava. Peta polazišna točka predstavlja stav prema kojem nacionalni ustavni sudovi i ESLJP obavljaju slične zadatke, ali na različitim razinama (Greer, 2010; Omejec, 2010).²³

²³ Objašnjenje navedenih polazišta Ustavnog suda u: Omejec, 2010., str. 5-13.

Međutim, upitno je koliko je koja od navedenih točaka uistinu temelj za primjenu Konvencije od 1999. do danas. Za potrebu istraživanja tog pitanja praksa Ustavnog suda analizirat će se kroz sljedećih pet modela.

Prvi model primjene Konvencije čine odluke u kojima se Ustavni sud izrijeком pozvao na Konvenciju, odnosno na pojedinu odredbu Konvencije, a drugu kategoriju čine odluke u kojima se Ustavni sud izrijeком pozvao na praksu ESLJP-a, pritom ne navodeći članke Konvencije. Treći se model odnosi na odluke Ustavnog suda u kojima se poziva i na Konvenciju i na praksu ESLJP-a, dok se četvrti model odnosi na odluke u kojima je upotrijebljen način rada ESLJP-a u odnosu na razumni rok. U peti model ulaze odluke u kojima su se podnositelji ustavne tužbe pozvali na povredu Konvencije, ali Ustavni sud istaknutu povredu uopće nije razmatrao.

3.1. Primjena Konvencije kroz izričito pozivanje na EKLJP ili njegove pojedine odredbe

Primjena pravne norme, odnosno primjena propisa ili međunarodnog ugovora uključuje njegovu interpretaciju. Pravne norme sadržane u Konvenciji su načela i standardi, što za njihove primjenjivače znači korištenje interpretativnih metoda. Arlović u tom smislu govori o korištenju metode slobodne ocjene, koja se razlikuje od slobodne ocjene kao ovlasti i prava u djelovanju tijela javne uprave. Takva se slobodna ocjena iskazuje u pravilu kao ustavnosudski aktivizam (Arlović, 2014, str. 2, 7).

Za primjenu ustavnih načela u životnoj stvarnosti nužno ih je interpretirati (Zierlein, 2000, str. 331).²⁴ Budući da nacionalni ustavni sudovi i ESLJP obavljaju slične zadatke, samo na različitim razinama (Omejec, 2010, str. 5), može se reći da je za primjenu konvencijskih načela potrebna njihova interpretacija. Interpretativno načelo od kojeg bi trebalo polaziti u tumačenju odredbi EKLJP-a teleološko je načelo. Ono ulazi u primarna konstitucionalna načela²⁵ za interpretaciju Konvencije (Omejec, 2013, str. 1015) te je »sidrište svih načela interpretacije« (Greer & Omejec, 2013). Konvencija bi se nadalje trebala tumačiti kao jedinstvena cjelina, što ne

²⁴ O interpretativnim metodama Ustavnog suda v. Marković, 2015., str. 119 i dalje.

²⁵ Uz teleološko, u primarna konstitucionalna načela za interpretaciju ulaze: načelo djelotvornosti, načelo demokracije, načelo vladavine prava, načelo zakonitosti, načelo postupne poštenosti, načelo davanja prvenstva pravima te načelo ravnoteže (iscrpnije Omejec, 2013., str. 1015-1253).

uključuje cijeli tekst EKLJP-a, nego se traži svojevrsan »duh Konvencije« (Omejec, 2013, str. 1019), a nepostupanje na način da se norme nacionalnog prava primjenjuju u duhu konvencijskog prava može pridonijeti povredi određenog članka EKLJP-a (Stažnik, 2014, str. 125). Riječima ESLJP-a, interpretacija prava i sloboda zajamčenih Konvencijom mora biti u skladu s općim duhom Konvencije kao instrumenta za održavanje i promicanje ideala i vrijednosti demokratskog društva.²⁶

Prvi model primjene Konvencije pokazuje da u »ranim godinama« po ratifikaciji Konvencije u praksi Ustavnog suda takve interpretacije u većini slučajeva nije bilo. Prema prvom se modelu Ustavni sud samo izrijeком pozvao na pojedine članke EKLJP-a, ali bez ikakvih daljnjih pojašnjenja.²⁷ Ako se postavi ograničenje u praksi Ustavnog suda koja se odnosi samo na upravno područje, riječ je o preko dvadeset predmeta u kojima je postojala takva praksa. Potpunom primjenom EKLJP-a ne može se smatrati postupanje Ustavnog suda ni u onim odlukama u kojima je osim navođenja članka EKLJP-a reproduciran tekst određenog članka Konvencije kao što je primjerice u odlukama U-I-241/1998 od 31. ožujka 1999.,²⁸ U-III-1288/1997 od 22. ožujka 2001.,²⁹ U-IIIA-3638/2003 od 18. velja-

²⁶ T. 53. presude *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen* protiv Danske, br. 5095/71, 5920/72, 5926/72, od 7. prosinca 1976.

²⁷ V. primjerice predmete: U-I-747/1996 od 1. ožujka 2000., U-III-2233/2002 od 7. rujna 2005. – u ovoj odluci se podnositelj samo pozvao na EKLJP generalno, a Ustavni sud je rekao u t. 13.: »Zbog utvrđenja povrede ustavnih prava navedenih u izreci, Ustavni sud nije ispitivao eventualno postojanje i drugih povreda prava zajamčenih Ustavom, kao i Europskom konvencijom, na koje podnositelj ukazuje u ustavnoj tužbi.« V. i predmete U-III-2966/2002 od 5. listopada 2005., U-III-4888/2005 od 7. veljače 2007., U-III-3252/2005 od 13. veljače 2008., U-III-882/2006 od 24. ožujka 2009., U-IIIVs-1306/2007 od 7. svibnja 2009., U-IIIVs-3804/2009 od 21. listopada 2009., U-IIIB-2920/2008 od 10. travnja 2010., U-I-4405/2013 od 31. ožujka 2015.

²⁸ Riječ je bila o ocjeni suglasnosti odredbe čl. 3/3. Zakona o javnom okupljanju, NN 22/92, s Ustavom Republike Hrvatske. Spominje se čl. 11. EKLJP-a. Konačno, Sud ocjenjuje da osporena odredba nije u suglasnosti s odredbama čl. 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koju je Republika Hrvatska potvrdila (NN – Međunarodni ugovori, br. 18/97), prema čijem stavku 1. svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i prema čijem se stavku 2. ne mogu postavljati nikakva ograničenja ostvarenju tog prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Nesuglasnost osporene odredbe s navedenim odredbama međunarodnog prava predstavlja povredu načela vladavine prava iz čl. 3. Ustava, kao temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske.

²⁹ U skladu s odredbom čl. 141. Ustava, međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi su iznad zakona. Tako je u čl. 6/1. Europske

če 2004.,³⁰ U-III-600/2008 od 9. travnja 2010.,³¹ U-III-4030/2012 od 9. lipnja 2015.^{32,33} U odluci U-III-6526/2012 od 6. lipnja 2013. Ustavni sud koristi čl. 6. EKLJP-a samo za potkrepljivanje svog stajališta u pogledu prava iz čl. 29. Ustava RH,³⁴ a u odluci U-III-64853/2009 od 25. ožujka

konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ... određeno da radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Iz navedene odredbe za osobu o čijem se građanskom pravu ili obvezi odlučuje proizlaze postupovnoppravna jamstva, odnosno: pravo da o građanskom pravu ili obvezi odluči zakonom ustanovljeni, neovisni i nepristrani sud, pravo da postupak u kojem se odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi bude pravičan, pravo da postupak u pravilu bude javan i da odluka obvezatno bude objavljena te pravo na donošenje odluke u razumnom roku. Pretpostavka je za primjenu te odredbe da se radi o odlučivanju o građanskim pravima i obvezama. Analizirajući odredbe Zakona o upravnim sporovima (NN, broj 53/91, 9/92 i 77/92), Upravni se sud, kada odlučuje po pravilima o upravnom sporu, ne može smatrati sudom pune jurisdikcije u smislu navedene odredbe Konvencije (odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000., objavljena u NN, broj 112/00).

³⁰ Čl. 6/1. Europske konvencije određuje, između ostaloga, da radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni i nepristrani sud pravično, (javno) i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

³¹ Podnositelj se pozvao na povredu čl. 6. EKLJP-a, a Ustavni sud je o tome rekao sljedeće: »... t. 5. Sadržaj ustavnog prava na pravično suđenje zajamčenog čl. 29/1. Ustava, kojim je propisano da radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni, neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj, ograničen je na postupovna jamstva pravičnog suđenja, pa Ustavni sud, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava i odredbe čl. 6/1. Konvencije, ispituje eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima te na temelju toga, sagledavajući postupak kao jedinstvenu cjelinu, ocjenjuje je li postupak bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje.«

³² Ustavno pravo na pravično suđenje iz čl. 29/1. Ustava, koji sadržajno odgovara pravu iz čl. 6/1. Konvencije, ograničeno je na jamstva pravičnog suđenja. Zbog toga, Ustavni sud, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, ispituje eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima te na temelju toga, sagledavajući postupak kao jedinstvenu cjelinu, ocjenjuje je li postupak bio vođen na način koji je podnositelju osiguravao pravično suđenje.

³³ U ovaj se model mogu svrstati i sljedeći predmeti: U-III-2966/2002 od 5. listopada 2005., U-III-3409/2005 od 10. siječnja 2008., U-III-882/2006 od 24. ožujka 2009., U-III-600/2008 od 9. travnja 2010., U-III-1844/2011 od 25. svibnja 2011., U-III-2921/2012 od 13. prosinca 2012., U-III-439/2013 od 2. srpnja 2015.

³⁴ Ustavni sud u t. 8. Odluke U-III-6526 od 6. lipnja 2012. navodi: »Ustavni sud primjećuje da je podnositeljica u konkretnom slučaju imala pristup Upravnom sudu, ali samo do stupnja utvrđenja da je njena tužba nedopuštena zbog toga što je ocijenjeno da osporena odluka nije donesena u upravnoj stvari te se ne može smatrati upravnim aktom u smislu čl. 3/1. točke 1. ZUS-a. Međutim, sama činjenica da je podnositeljica imala pravnu mogućnost podnošenja tužbe sudu ne dovodi nužno, sama po sebi, do ispunjenja pretpostavki koje proizlaze iz čl. 29/1. Ustava. I dalje ostaje da se utvrdi da li je stupanj tog pristupa dostatan da

2010.³⁵, u odluci U-III-3931/2011 od 19. siječnja 2012.³⁶ te u odluci U-III-4565/2012 od 20. ožujka 2014.³⁷ navodi da konvencijska prava nisu povrijeđena. Rješenjem U-I-5995/2012 od 5. ožujka 2013. Ustavni sud nije našao povredu čl. 14. Konvencije i čl. 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju prilikom ispitivanja suglasnosti odredbi čl. 11. st. 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu³⁸ sa čl. 14., 26. i 140. Ustava.

Recentnija praksa pokazuje drugačiji način odlučivanja Ustavnog suda, što je pohvalno.³⁹ Dakle, ipak postoje i predmeti u kojima Ustavni sud ide dalje od samog pozivanja na članke EKLJP-a. Tako je primjerice u predmetu U-III-2889/2008 od 1. travnja 2009.,⁴⁰ u kojem je bila riječ o premještanju suca, Ustavni sud naveo sljedeće: »U ustavnoj tužbi istaknuta je i povreda ustavnog prava zajamčenog čl. 29/1. Ustava i čl. 6. Europske konvencije. Sadržaj ustavnog prava na pravično suđenje, zajamčenog čl. 29/1. Ustava i čl. 6/1. Europske konvencije, ograničen je na postupovna jamstva pravičnog suđenja. Ustavni sud, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta navedenog ustavnog prava i čl. 6/1. Europske konvencije, ispituje eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima te na temelju toga, sagledavajući postupak kao jedinstvenu cjelinu, ocjenjuje je li postupak bio vođen na način koji podnositeljici osigurava pravično suđenje. Nakon analize pribavljenog spisa i osporene odluke, ocjena je Ustavnog suda da je u konkretnom postupku podnositeljica mogla poduzimati

stranci osigura 'pravo na sud' sa stajališta načela vladavine prava u demokratskom društvu. Istovjetno stajalište u odnosu na čl. 6/1. Konvencije zastupa i Europski sud.«

³⁵ Odlukom U-III-64853/2009 od 25. ožujka 2010. ustavna je tužba odbijena: »Ocjena je Ustavnog suda da je postupak, koji je prethodio ustavnosudskom, vođen na način koji je podnositeljici omogućio pravično suđenje i nije rezultirao povredom ustavnog prava propisanog odredbom čl. 29/1. Ustava. Iz navedenih razloga osporenim aktima nije povrijeđeno niti pravo zajamčeno čl. 6/1. Europske konvencije.«

³⁶ T. 9. Odluke U-III-3931/2001 od 19. siječnja 2012.: »Sagledavajući postupak koji je prethodio ustavnosudskom postupku kao jedinstvenu cjelinu, Ustavni sud utvrđuje da je vođen na način koji je podnositelju osigurao pravo na pravično suđenje te da mu tim postupcima nije povrijeđeno ustavno pravo iz čl. 29/1. Ustava, kao ni konvencijska prava na koja ukazuje.«

³⁷ Riječ je bila o postupku izvlaštenja za koji su u razdoblju u kojem se vodio postupak bili nadležni redovni sudovi.

³⁸ NN 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94 i 130/11.

³⁹ V. poglavlja 3.3. i 3.4. ovog rada.

⁴⁰ Slično navođenje i u sljedećim odlukama: U-III-1/2009 od 3. studenoga 2010., U-I-4170/2004 od 29. rujna 2010., U-I-3786/2010 od 29. srpnja 2011., U-III-66/2009 od 29. svibnja 2013., U-III-3785/2009 od 18. lipnja 2014.

sva pravna sredstva u zaštiti svojih prava te da je osporena odluka donijeta od nadležnog suda, u postupku provedenom u skladu s mjerodavnim zakonskim odredbama.

Stoga, Ustavni sud nije prihvatio tvrdnju podnositeljice da joj je povrijeđeno ustavno i konvencijsko pravo na pravično suđenje.«

3.2. Primjena Konvencije kroz izričito pozivanje na praksu ESLJP-a

Praksa ESLJP-a ne bi postojala bez »kostura« koji služi zaštiti ljudskih prava, a sadržan je u EKLJP-u.⁴¹ On sam po sebi ne predstavlja dovoljan mehanizam ostvarivanja ljudskih prava i sloboda jer je riječ o međunarodnom aktu koji, kao i mnogi drugi, proklamira standarde, odnosno načela koja su postavljena kao ideali kojima svaka visoka ugovorna stranka EKLJP-a treba težiti (Arlović, 2014, str. 1).

Model kojem se Ustavni sud izričito poziva na praksu ESLJP-a Ustavni sud ne koristi često, od objavljenih odluka samo je jedna koja se može svrstati u navedenu kategoriju. U predmetu U-III-66/2009 od 29. svibnja 2013. podnositelj ustavne tužbe smatrao je da su povrijeđeni čl. 14. st. 2., čl. 29. st. 1., čl. 48. st. 1. i čl. 50. st. 1. Ustava Republike Hrvatske.⁴² Vrhovni sud je, između ostalog, naveo: »Navođenje korisnika izvlaštenja kao tuženika, a ne upravnog tijela koje je donijelo drugostupanjsko rješenje je propust tužitelja i tu se ne radi o nepotpunoj i nerazumljivoj tužbi gdje bi bilo mjesta pozivanju tužitelja da otkloni taj nedostatak, a to tim više jer je tužitelj u postupku imao punomoćnika u osobi odvjetnika. Stoga, nižestupanjski sud nije počinio povredu odredba parničnog postupka iz čl. 354. st. 2. t. 6. a niti povredu iz čl. 354. st. 2. t. 11. ZPP jer presuda ima jasne razloge o odlučnim činjenicama koje nisu u suprotnosti sa sadržajem spisa. Ne postoji niti revizijski razlog pogrešne primjene materijalnog prava jer je nižestupanjski sud pravilno odbio tužbu tužitelja zbog promašene pasivne legitimacije i pravilno je primijenio odredbu čl. 42.a st. 1. ZOI.« Ustavni sud je smatrao da je bilo potrebno utvrditi je li došlo do povrede prava na pravično suđenje što »jamči zaštitu od

⁴¹ Praksa ESLJP-a je temeljni »ustavni instrument europskoga javnoga reda« (t. 75. *Lozidou protiv Turske*, preliminarne predstavka, br. 15318/89 od 23. ožujka 1995.).

⁴² Riječ je bila o postupku izvlaštenja, nadležan je bio Županijski sud u Vukovaru. Kao prvostupanjsko tijelo rješenje je donio Ured državne uprave u Vukovarsko-srijemskoj županiji, a drugostupanjsko Ministarstvo pravosuđa, Uprava za građansko pravo.

arbitrarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela. Arbitrarnim se može ocijeniti pojedinačni akt pri čijem je donošenju njegov donositelj bez razboritih ili bez ikakvih razloga odstupio od ustaljene prakse, nije uzeo u obzir očigledno mjerodavan propis ili je mjerodavni propis pogrešno protumačio i primijenio, na način i u mjeri koja konkretni pojedinačni akt čini pravno neprihvatljivim.« Osim toga, Ustavni je sud naveo i sljedeće: »Pravo na pristup sudu, kao jedno od prava immanentnih pravu na pravično suđenje, koje čini sadržaj čl. 29/1. Ustava, jest pravo na pokretanje postupka pred sudom. Ono nije apsolutno, već može biti podložno izvjesnim ograničenjima. Podrazumijeva se kako su ograničenja dopuštena jer pravo na pristup sudu po samoj svojoj naravi zahtijeva da država to pitanje normativno uredi. Takvo pravno stajalište izraženo je i u brojnim presudama Europskog suda za ljudska prava, između ostalog i u predmetu *Zovanović protiv Hrvatske* (presuda, 9. prosinca 2004., zahtjev br. 12877/02). Država, dakle, kroz pozitivne propise uređuje i ograničava pravo na pristup sudu.«

U navedenom se predmetu podnositelj pozvao na povredu čl. 6. Konvencije, a Sud je jednoglasno presudio da je uistinu došlo do povrede navedenog članka Konvencije.⁴³ Dakle, iako se Ustavni sud nije izriječno pozvao na Konvenciju, nego na predmet u kojem je ESLJP primijenio i interpretirao čl. 6. i opseg ograničenja tog članka, može se zaključiti da je Ustavni sud Republike Hrvatske u ovom slučaju primijenio Konvenciju jer postojeća praksa ESLJP-a zajedno s Konvencijom čini »interpretativni korpus Konvencije« (Omejec, 2013, str. 1013).

3.3. Primjena Konvencije kroz pozivanje na pojedine odredbe EKLJP-a i na praksu ESLJP-a

U deset godina po ratifikaciji Konvencije ustavnosudska praksa u ustavnim je tužbama podnesenima zbog nerazumno dugih trajanja postupaka u duljinu postupka računavala samo ustavnosudski postupak jer je Ustavni sud smatrao da su pravna sredstva protiv šutnje uprave *a priori* djelotvorna za ubrzanje postupka.⁴⁴ Navedeno se stajalište promijenilo 2007. s odlukom i rješenjem Ustavnog suda U-III-A-4885/2005 od 20. lipnja 2007.

⁴³ Predmet *Zovanović protiv Hrvatske* (presuda, 9. prosinca 2004., – zahtjev br. 12877/02).

⁴⁴ T. 4.1. odluke i rješenja U-III-A-4885/2005 od 20. lipnja 2007.

Riječ je o odluci koja uključuje zaokret u praksi Ustavnog suda u pogledu računanja razumnosti roka (Šikić, 2010, str. 104).

U t. 3. odluke i rješenja u mjerodavno je pravo svrstan čl. 6. Konvencije⁴⁵ te je u t. 4.2. navedno na koji se način on treba primijeniti:

»Stoga se ubuduće pri odlučivanju o eventualnoj povredi čl. 29/1. Ustava i čl. 6/1. Konvencije, u dijelu koji se odnosi na razumnu duljinu postupka, u obzir treba uzimati razdoblje trajanja upravnog spora zajedno s razdobljem trajanja prethodnog upravnog postupka u istoj upravnoj stvari, s tim da se ono računa od dana kada je nastao 'spor' u smislu čl. 6/1. Konvencije.«

Za detaljnije objašnjenje kada je nastao »spor«⁴⁶ u smislu čl. 6. Konvencije Ustavni sud se poslužio praksom ESLJP-a:

»Prema ustaljenoj praksi Europskog suda, 'spor' u upravnom postupku u smislu čl. 6/1. Konvencije može nastati: – na dan kad je stranka prvi put podnijela redovni pravni lijek u upravnom postupku (to jest žalbu protiv prvostupanjskog rješenja odnosno tužbu u upravnom sporu ako žalba nije dopuštena) ...«⁴⁷ ili »na dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv šutnje administracije.«⁴⁸

Pozivanje na praksu ESLJP-a te na konkretne članke Konvencije može se smatrati dobrom praksom Ustavnog suda u pogledu primjene Konven-

⁴⁵ Vladavina prava uključuje poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, a većina ljudskih prava, poput pristupa pravosuđu, prava na nepristrani sud, itd., sadržana je u čl. 6. Konvencije (European Commission for Democracy through Law, 2011, str. 12 – 13). Navedeni dokument sadržava i ostalo o konceptu vladavine prava, primjerice o njezinom povijesnom razvoju, pokušaju definiranja te važnosti za pozitivnopravne sustave.

⁴⁶ Više o određivanju pojma »spor« u praksi Europskog suda za ljudska prava v. i CoE, 2013., str. 5.

⁴⁷ Ustavni sud se na ovom mjestu poziva na presudu *Božić protiv Hrvatske* od 29. lipnja 2006. (zahtjev br. 22457/02), gdje je Europski sud utvrdio sljedeće: »26. Što se tiče razdoblja koje treba uzeti u obzir, Sud prvo primjećuje da je upravni postupak pokrenut 18. rujna 1997. godine, a da je 14. lipnja 1999. godine Područni ured u Sisku donio rješenje kojim je odbijen zahtjev podnositeljice zahtjeva. Međutim, razdoblje koje treba razmotriti započelo je tek 9. srpnja 1999. godine, kad je podnositeljica zahtjeva uložila žalbu protiv tog rješenja, jer je tada nastao 'spor' u smislu čl. 6/1.«

⁴⁸ Ustavni sud se na ovom mjestu poziva na presudu *Počuča protiv Hrvatske* od 29. lipnja 2006. (zahtjev br. 38550/02), u kojoj je ESLJP izrijekom utvrdio sljedeće: »30. Što se tiče razdoblja koje treba uzeti u obzir, Sud prvo primjećuje da je upravni postupak pokrenut 23. lipnja 1998. godine. Međutim, razdoblje koje treba razmotriti započelo je tek 28. kolovoza 1998. godine, kad je podnositelj zahtjeva uložio žalbu zbog šutnje administracije. Tada je nastao 'spor' u smislu čl. 6/1. (vidi, mutatis mutandis, predmet *Janssen v. Germany*, br. 23959/94, stavak 40., 20. prosinca 2001.).«

cije. Čim Ustavni sud povezuje konkretni članak s postojećom praksom ESLJP-a, može se reći da je primijenio Konvenciju jer je ESLJP nadzorni mehanizam u primjeni EKLJP-a te je njegova praksa kreator i širenja dosada Konvencije, odnosno nastojanja da Konvencija ne ostane »skućena« u okvirima zacrtanih pravila međunarodnog dokumenta.

Od ostalih odluka Ustavnog suda u kojima kombinira primjenu pojedinih odredaba EKLJP-a i prakse ESLJP-a mogu se navesti sljedeće: isticanje povrede čl. 6. Konvencije^{49,50} i i Protokola broj 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju⁵¹ te prakse u vidu presuda ESLJP-a: *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije iz 1981.* i *Ettl protiv Austrije iz 1987.*⁵², presuda *Fredin protiv Švedske.*⁵³ Posebno je bogato praksom ESLJP-a rješenje Ustavnog suda U-I-4433/2007 od 19. lipnja 2009. koje se odnosilo na ocjenu ustavnosti Prekršajnog zakona (NN 107/07) te kojim navedeni prijedlozi nisu bili prihvaćeni. Ustavni sud je, primjerice, upozorio na praksu ESLJP-a kroz presude *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 26. travnja 1979., *G. protiv Francuske* od 27. rujna 2005., *Korbely protiv Mađarske* od 19. rujna 2008., *Kafkaris protiv Cipra* od 12. veljače 2008., *Riepan protiv Austrije* od 14. studenoga 2000., itd. Istaknuta je bila i povreda čl. 9. Konvencije,⁵⁴ čl. 11. Konvencije,⁵⁵ čl. 14. Konvencije⁵⁶. To ovaj model čini modelom uzorom za primjenu Konvencije u pravom smislu riječi.

⁴⁹ V. primjerice U-III-1/2009 od 3. studenoga 2010., U-III-3937/2011 od 14. prosinca 2011. te U-IIIVs-3373/2008 od 4. veljače 2009. Ustavni sud u ovoj odluci navodi dvije presude Europskog suda za ljudska prava u odnosu na Hrvatsku, *Božić protiv Hrvatske* od 29. lipnja 2006., zahtjev. br. 22457/02, i *Počuča protiv Hrvatske* od 29. lipnja 2006. zahtjev br. 38550/02, te obrazlaže kada nastaje »spor« prema čl. 6. st. 1. EKLJP-a.

⁵⁰ V. i odluku U-IIIVs-4242/2007 od 22. travnja 2009. u kojoj je bila riječ o isplati mirovine, a Ustavni sud je smatrao da se postupak vodio nerazumno dugo.

⁵¹ V. odluku U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000.

⁵² Objavljene u Publications of the European Court of Human Rights, Series A., Vol. 43 (1981.) i Vol. 117 (1987.).

⁵³ Publications of the European Court of Human Rights, Series A., Vol. 283 (1994.), t. 21-22, str. 10-11).

⁵⁴ U-III-3785/2009 od 18. lipnja 2014.

⁵⁵ U-I-3786/2010 od 29. srpnja 2011.

⁵⁶ U-I-4170/2004 od 29. rujna 2010. Riječ je bila o ispitivanju ustavnosti odredbe čl. 55. Zakona o socijalnoj skrbi, NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06, 79/07.

3.4. Primjena Konvencije kroz četiri kriterija – *duljina postupka, postupanje nadležnih tijela, ponašanje podnositelja te složenost predmeta*

U standarde⁵⁷ EKLJP-a ulazi pravo na pošteno suđenje iz čl. 6. EKLJP-a. Hrvatska je ratificirajući Konvenciju stavila rezervu upravo na tu odredbu⁵⁸ te je navedeno izniklo kao jedan od ključnih razloga za provođenje reforme upravnog sudovanja koja je započela u pristupnom procesu EU i usklađivanju s *acquis communautaire*.⁵⁹ Čl. 6. Konvencije utjecao je na oblikovanje zaštite prava na suđenje u razumnom roku i u postupcima pred Ustavnim sudom, što je regulirano u čl. 29. Ustava Republike Hrvatske.⁶⁰ Općenito, pravo na suđenje u razumnom roku dio je ustavnog poretka Republike Hrvatske od proglašenja ustavnih promjena od 9. studenoga 2000. (Šikić, 2010, str. 97). Ovakva zaštita obuhvaća sve predmete u sudskim postupcima, pa i upravne i prekršajne (Šikić, 2009, str.337), kao što to, između ostaloga, čini i ESLJP u svojoj praksi.

Budući da su nacionalni sudovi prvog stupnja primarno odgovorni za pošteno suđenje (Stažnik, 2014, str. 126), danas bi kod nas o tome trebali voditi računa prvostupanjski upravni sudovi.⁶¹

⁵⁷ Standarde prava na pošteno suđenje utvrđuje ESLJP svojim odlukama (Stažnik, 2014., str. 123).

⁵⁸ Više o navedenom problemu v. u: Bogdanović (2013, str. 30 – 31), Britvić Vetma (2012, str.395), Koprić (2011, str. 37), Koprić (2014, str. 9) Kosović Marković (2007), Lukanović – Ivanišević (2014, str. 135), Omejec (2006, str. 10 – 11), Stažnik (2010, str. 915).

⁵⁹ Reforma je bila započeta u okviru programa CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*). Glavni je cilj programa, uz jačanje kapaciteta tadašnjeg Upravnog suda Republike Hrvatske, bio osigurati brzu i učinkovitu pravnu zaštitu u skladu s načelom vladavine prava (Medvedović, 2014., str. 709). Na prijedlog Ministarstva pravosuđa Vlada je 22. rujna 2005. usvojila dokument Strategija reforme pravosuđa i Plan djelovanja. Konkretna mjera izrade novog ZUS-a unesena je tek u revidirani, akcijski Plan djelovanja usvojen od Vlade 31. ožujka 2008. Prva faza vezana je uz provedbu CARDS 2004 twinning projekta, a u njoj je obavljena svojevrsna priprema za pravno uređenje upravnih sporova. U drugoj fazi izrađeni su Nacrt ZUS-a, Komentar Zakona i Preporuke za buduću strukturu Suda i unutarnju organizaciju upravnih sudova (Đerđa&Pičuljan, 2014., str. 95).

⁶⁰ Čl. 29. Ustava Republike Hrvatske: »Svatko ima pravo da mu zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama ...«

⁶¹ Upravni sudovi smješteni su u četiri najveća grada Republike Hrvatske, pa tako postoje Upravni sud u Zagrebu, Upravni sud u Rijeci, Upravni sud u Osijeku i Upravni sud u Splitu. Područja koja pokrivaju određena su Zakonom o područjima i sjedištima sudova (čl. 9. Zakona o područjima i sjedištima sudova, NN 128/14).

Procesna pretpostavka za pokretanje upravnog spora je vođenje postupka pred javnopravnim⁶² tijelima. Upravni spor pokreće se tužbom podnosioca upravnog sudu. Riječ je o važnoj razlici između upravnosudskog i ostalih sudskih postupaka u Republici Hrvatskoj, pa se u računanju razumnog roka ne smije zanemariti ni vrijeme provedeno u upravnim postupcima (Šikić, 2010, str. 100).

U promatranim predmetima u pogledu primjene kriterija koje je odredio ESLJP za računanje razumnosti roka upravni se spor vodio pred Upravnim sudom Republike Hrvatske⁶³ budući da su svi postupci bili započeli prije stupanja na snagu novog ZUS-a iz 2012. koji je uveo dvostupanjsko upravno sudovanje⁶⁴ i vođenje prvostupanjskih upravnih sporova pred prvostupanjskim upravnim sudovima.⁶⁵

Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske jasno pokazuje da se u pogledu razumnosti roka u upravnosudskom postupku nije uzimalo u obzir da je postupak za građane počeo pred javnopravnim tijelima i prije podnošenja tužbe Upravnom sudu. U t. 8. rješenja Ustavnog suda U-IIA-995/2002 od 18. prosinca 2002. Ustavni sud je naveo sljedeće:

»U svom pravodobno dostavljenom odgovoru od 28. listopada 2002. godine podnositelji nisu postupili sukladno traženju ovog Suda. Umjesto ustavnopravno relevantnih činjenica koje bi se odnosile na trajanje postupka pred nadležnim tijelom sudbene vlasti, podnositelji i nadalje temelje podnesenu ustavnu tužbu na duljini trajanja upravnog postupka. Cijene da su u konkretnom slučaju iscrpili sva učinkovita pravna sredstva, ističući svoju prosudbu o neučinkovitosti upravnosudskog postupka kao instituta provođenja kontrole zakonitosti akata državne uprave.«

Vajić je još 2000. upozorila da ESLJP uzima u obzir i duljinu postupaka koji se vode prije no što predmet dospije pred Sud, pa je u to potrebno uračunati i upravne postupke (Vajić, 2000, str. 985).

⁶² U Obrazloženju čl. 1. Konačnog prijedloga ZUP-a navedeno je zašto se izraz »javnopravna tijela« čini najprimjerenijim (Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, 27. veljače 2009., P.Z.E. br. 168).

⁶³ Upravni sud u Zagrebu (kasnije Upravni sud Republike Hrvatske) osnovan je čl. 39. Zakona o redovnim sudovima, NN 5/77, koji je glasio: »Upravni sud Republike Hrvatske je nadležan: 1. da odlučuje o tužbama protiv konačnih akata (upravni sporovi); 2. da odlučuje u upravno – računskim sporovima; 3. da obavlja i druge poslove koji su mu zakonom stavljeni u nadležnost.«

⁶⁴ Reforma upravnog sudovanja sadrži »bitnu (re)organizacijsku komponentu – uvođenje dvostupanjskog upravnog sudovanja, s upravnim sudovima nadležnim za područje jedne ili više županija te Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske« (Rajko, 2010., str. 84).

⁶⁵ Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 154/13.

Od deset predmeta s upravnom materijom⁶⁶ podnositelji ustavne tužbe bili su odbijeni u dva slučaja. U predmetu U-IIIA-1033/2003 od 9. lipnja 2004. riječ je bila o ostvarivanju prava na obiteljsku mirovinu, a u predmetu U-IIIA-859/2004 od 30. lipnja 2004. o postupku pred HZMO-om.⁶⁷ U oba je predmeta Ustavni sud u pogledu duljine postupka zaključio da nije riječ o nerazumno dugom trajanju postupka. Naime, u predmetu o ostvarivanju prava na obiteljsku mirovinu Ustavni sud još nije uzeo u obzir da se u razumni rok računa i postupak pred upravnim tijelima te je zaključio »da se trajanje sudskog postupka od jedne godine, četiri mjeseca i trinaest dana ne može smatrati prekoračenjem razumnog roka.«⁶⁸ Ne uvažavajući trajanje postupka pred upravnim tijelima, Ustavni je sud i u predmetu koji se vodio najprije pred HZMO-om, pa onda i pred Upravnim sudom Republike Hrvatske zaključio: »Postupak pred Upravnim sudom Republike Hrvatske započeo je podnošenjem tužbe od strane podnositelja dana 16. svibnja 2000. godine. Ustavna tužba je podnesena dana 11. ožujka 2004. godine, a do tog dana sudski postupak nije bio okončan, pa Ustavni sud utvrđuje da je do dana podnošenja ustavne tužbe postupak u ovom predmetu trajao ukupno tri (3) godine, deset (10) mjeseci i pet (5) dana.«⁶⁹

Važno je napomenuti da su oba navedena predmeta bila provedena kroz ocjenu prema četirima kriterijima koje je uspostavio ESLJP u svojoj praksi: duljini postupka, postupanju nadležnog suda (ne i upravnog tijela), složenosti predmeta te ponašanju podnositelja ustavne tužbe. Prigovor koji se može uputiti Ustavnom sudu odnosi se na nepostojanje argumentacije vezane za kriterij složenosti predmeta jer iako je zauzeo stav da je riječ o složenim predmetima, što podnositeljima ide u prilog, nisu objašnjeni razlozi zauzimanja takvog stava.⁷⁰

S drugačijom praksom Ustavni sud otpočinje 2007. s predmetom U-IIIA-4885/2005 od 20. lipnja 2007.⁷¹ Prema toj praksi u duljinu razumnog roka uračunava se postupak pred upravnim i pred sudskim tijelima.

⁶⁶ Predmeti u kojima je ustavna tužba bila usvojena jesu: U-IIIA-2758/2005 od 7. veljače 2008., U-IIIA-4575/2005 od 6. ožujka 2008., U-IIIA-5164/2005 od 24. travnja 2008., U-IIIA-1337/2005 od 22. travnja 2009., U-IIIA-4257/2007 od 21. svibnja 2009., U-IIIA-4472/2012 od 3. srpnja 2014.

⁶⁷ Nije precizirano pravo o kojem je bila riječ u tom predmetu.

⁶⁸ T. 6. odluke U-IIIA-1033/2003 od 9. lipnja 2004.

⁶⁹ T. 5.1. odluke U-IIIA-859/2004 od 30. lipnja 2004.

⁷⁰ V. t. 5.4. odluke U-IIIA-1033/2003 od 9. lipnja 2004. i t. 5.4. odluke U-IIIA-859/2004 od 30. lipnja 2004.

⁷¹ Detaljnije o navedenoj odluci v. *supra*.

3.5. Odluke u kojima se Ustavni sud nije pozvao ni na EKLJP, ni na praksu ESLJP-a, ali su podnositelji istaknuli povredu EKLJP-a – primjena EKLJP-a?

Osam odluka u upravnoj materiji u kojima se spominje Konvencija razlikuje se od ostalih u tome što Ustavni sud u njima zapravo uopće nije primijenio Konvenciju, nego su se samo podnositelji pozvali na nju.

U odluci U-III-3124/2008 od 8. travnja 2009. podnositelj ustavne tužbe pozvao se, osim na povredu određenih prava zajamčenih Ustavom, i na povredu odredbe čl. 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju te na povredu odredbe čl. 6. st. 1. Konvencije. Iako je Ustavni sud usvojio ustavnu tužbu u pogledu istaknute povrede u odnosu na jednakost svih pred zakonom (čl. 14. st. 2. Ustava), u pogledu ostalih povreda navedeno je da »Ustavni sud nije smatrao potrebnim razmatrati ostale povrede ustavnih prava koje je podnositelj istaknuo u ustavnoj tužbi.«⁷²

U odluci U-III-6090/2012 od 9. svibnja 2013. podnositelji su se, između ostalog, pozvali na povredu čl. 6/1., 14. i 17. Konvencije te čl. 1. Protokola br. 12 i čl. 1. Protokola br. 1 i protokole br. 4, 6, 7 i 11, ali Ustavni ih sud nije spomenuo u svojoj ocjeni.⁷³ Slično je Ustavni sud postupio i u odluci kojom je usvojio ustavnu tužbu U-IIIB-580/2010 od 17. veljače 2011.⁷⁴ te u odluci U-IIIB-4904/2011 od 22. prosinca 2011.⁷⁵

Druga kategorija su odluke u kojima podnositelj navodi da smatra da je povrijeđena Konvencija, ali nije navedeno na koje se povrede poziva. Ustavni sud u tim predmetima nije bio dužan postupati,⁷⁶ dok se dvije odluke u ovoj kategoriji predmeta Ustavnog suda nisu odnosile na ustavnu tužbu, nego na ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom⁷⁷ te na ocjenu ustavnosti zakona.⁷⁸ U odluci o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom podnositelj je istaknuo nesuglasnost predmetnog Pravilnika o uvjetima i mjerilima za davanje suglasnosti za započinjanje

⁷² T. 6. odluke U-III-3124/2008 od 8. travnja 2009.

⁷³ Riječ je bila o spojenim predmetima U-III-6090/2012 i U-III-6147/2012. koje je Ustavni sud spojio u t. 1. 3. odluke U-III-6090 od 9. svibnja 2013.

⁷⁴ Podnositelj se pozvao na povredu čl. 6/1. te čl. 14. i 17. Konvencije.

⁷⁵ Podnositelj se pozvao na povredu čl. 6/1. te čl. 14. i 17. Konvencije.

⁷⁶ V. primjerice odluku U-III-2543/2006 od 7. listopada 2009.

⁷⁷ U-II-526/2008 od 10. rujna 2013.

⁷⁸ U-I-292/2011 od 23. ožujka 2011.

obavljanja djelatnosti građenja⁷⁹ s čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Kako je navedeni Pravilnik prestao važiti, Ustavni sud nije razmatrao je li sukladan navedenim odredbama Konvencije.

U odluci U-I-292/2011 od 23. ožujka 2011. Ustavni sud je našao procesne nedostatke u postupku donošenja Zakona o pravu na pristup informacijama te ga je ukinuo. Pritom nije spominjao Konvenciju, ali se na nju pozvala Vlada kao na međunarodni ugovor koji propisuje da su »sloboda informiranja, a time i pravo na dostupnost informacijama kojima raspolažu tijela javne vlasti jedno je od temeljnih ljudskih prava (op. – Ustavni sud), koje osim Ustava Republike Hrvatske propisuju i Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.«⁸⁰

4. Zaključak

Primjena EKLJP-a podrazumijeva njegovu interpretaciju koja mora imati određene kvalitete, odnosno potrebno je da nacionalni sudovi u interpretaciji Konvencije, poput ESLJP-a, sagledaju Konvenciju u cjelini kao »instrument kojim se održavaju i promiču ideali i vrijednosti demokratskog društva« (*Kjeldsen, Busk Madsen, Pedersen protiv Dankse*, 1976., t. 53). Primjenjuje ju u prvom redu ESLJP, a potrebno je da je primjenjuju i ostala tijela te sudovi država potpisnica EKLJP-a. To znači da je zadaća nacionalnih sudova, uključujući ustavne sudove, da se u primjeni pojedinih odredaba EKLJP-a, služe postojećom praksom ESLJP-a koja zajedno s EKLJP-om čini »interpretativni korpus EKLJP-a« (Omejec, 2013, str. 1013).

Ustavni sud u pristupu Konvenciji polazi s nekoliko točaka, između kojih je i ona prema kojoj Ustavni sud smatra da presude ESLJP-a nadilaze pojedinačne slučajeve, odnosno priznaje interpretativni autoritet presuda ESLJP-a. Ova je teza potvrđena iznošenjem čak triju modela ovog rada. Prvi model odnosi se na situacije u kojima Ustavni sud primjenjuje Konvenciju kroz izričito pozivanje na praksu ESLJP-a, pri čemu je važno da se prilikom rješavanja predmeta koji se pojave pred njim ne referira samo na slučajeve vezane uz Hrvatsku, nego na cjelokupnu praksu ESLJP-a koja se odnosi na sve visoke ugovorne stranke. Takvim stajalištem Ustavni sud

⁷⁹ NN broj 89/06, 90/06 i 139/06. Pravilnik je donesen temeljem odredbe čl. 38. st. 8. Zakona o gradnji, NN 175/03 i 100/04.

⁸⁰ Odluka U-I-292/2011 od 23. ožujka 2011.

poštuje odredbu Konvencije o obvezatnoj snazi presuda ESLJP-a (čl. 46. Konvencije). Druga dva modela, koji se odnose na pozivanje na pojedine odredbe EKLJP-a i na praksu ESLJP-a, te primjena EKLJP-a kroz četiri kriterija koja je u pogledu razumnosti roka postavio ESLJP, pokazuju i to da je Ustavni sud prihvatio ESLJP kao »kreatora ustavnih standarda« (Arlović, 2014, str. 17).

Međutim, sagledavanjem cjelokupne objavljene prakse Ustavnog suda u upravnoj materiji gdje je spomenuta odnosno primijenjena Konvencija nailazi se na određeni broj odluka i rješenja u kojima se Ustavni sud samo osvrnuo na Konvenciju, ne ulazeći u dublju analizu pojedinih odredaba niti u primjenu prakse ESLJP-a na konkretni slučaj. To potvrđuje prvi model ovog rada koji se odnosi na navođenje EKLJP-a ili pojedinih njegovih odredbi. Ipak, ovaj je model karakterističan uglavnom za ranu fazu po ratifikaciji Konvencije, a i sam Ustavni sud u Izvješću iz 2014. navodi da »USRH nikada namjerno ne odstupa od odluka i presuda ESLJP. Međutim, slično kao i u drugim državama ugovornicama Konvencije, ponekad se dogode pogreške u procjeni, kao i pogrešna primjena ili pogrešno tumačenje prakse ESLJP.« (Izvješće, 2014, str. 1). Posebno je pohvalno što je recentnija praksa Ustavnog suda u formalnom i sadržajnom smislu sve sličnija onoj ESLJP-a. Rečeno se može iščitati iz prakse Ustavnog suda koji primjenjuje čl. 6. Konvencije u predmetima s oznakom U-III A, provodeći svaki predmet kroz četiri kriterija ESLJP-a za određivanje razumnosti roka. Time se čini sustavna i iscrpna analiza svake pojedine točke koja omogućuje ustavnim sucima da doista postignu uvid u sve segmente koji su potrebni za donošenje najbolje odluke u konkretnom slučaju.

Tablični prikaz broja ustavnih tužbi u odnosu na primjenu Konvencije u upravnompravnom kontekstu dovodi do zaključka da Ustavni sud rijetko primjenjuje Konvenciju. Međutim, ovdje je potrebno sagledati širu sliku koja uključuje zabrinjavajuće velik broj ustavnih tužbi gdje ustavna tužba prestaje biti supsidijarno sredstvo za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To potvrđuju i odluke Ustavnog suda U-III-4030/2012 od 9. lipnja 2015. te U-III-66/2009 od 29. svibnja 2013. Ustavni sud tako više ne obavlja svoju zadaću ustavnog sudovanja, nego se pretvara u instancijski sud, što nije svrha ni samog Ustavnog suda, ali ni ustavnog sudovanja. Uz to, u predmetima koji se odnose, primjerice, na razumnost roka pred Ustavnim sudom odgovornost bi trebala preuzeti tijela od kojih kreće »spor« u smislu Konvencije, dakle žalbena odnosno drugostupanjska tijela u upravnom postupku na način da poštuju rokove predviđene u Zakonu o općem upravnom postupku. Prvostupanjski upravni sudovi nikako ne bi smjeli biti nasljednici Upravnog suda Republike Hrvatske u pogledu dulji-

ne postupka, nego bi se trebali voditi načelom iz čl. 8. Zakona o upravnim sporovima koji se odnosi na brzo i učinkovito provođenje upravnog spora, bez obavljanja nepotrebnih radnji i troškova.

Literatura

- Arlović, M. (2014). Ustavnosudski aktivizam i europski pravni standardi. (1), 1-26.
- Arlović, M. (2015). Međuodnos Ustavnog suda Republike Hrvatske i sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj. (2), 369-405.
- Bogdanović, T. (2013). Prvostupanjski upravni spor kao spor pune jurisdikcije u sudskoj praksi. (6), 30-31.
- Britvić Vetma, B. (2012). Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (članak 6) i Zakon o upravnim sporovima iz 2010. , (2), 395-410.
- CoE (2013). Dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf
- Đerđa, D., & Pičuljan Z. (2014). Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima. U I. Koprić (ur.), (str. 93-133). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- European Commission for Democracy through Law (2011). . Usvojeno na 86. zasjedanju Venecijanske komisije. Venecija, 25.-26. ožujka 2011. Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e).
- Greer, S. (2010). The interpretation of the European convention on human rights: universal principle or margin of appreciation? 3, 1-26. Dostupno na: <https://www.ucl.ac.uk/human-rights/research/ucl-hrr/docs/hrreviewissue3/greer>.
- Izvešće Ustavnog suda (2014). Odgovori na upitnik za XVI. kongres konferencije europskih ustavnih sudova. Beč, Austrija.
- Koprić, I. (2011). Europeizacija upravnog sudovanja. 5, 33-39.
- Koprić, I. (2014). Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj. U I. Koprić (ur.), (str. 1-20). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Kosović Marković, M. (2007). CARDS 2004, Zagreb, 26. Listopada. Dostupno na: www.upravnisud.hr.
- Lukanović – Ivanišević, D. (2014). Sudeње u razumnom roku u upravnosudskom postupku – praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske. U I. Koprić (ur.), (str. 135-154). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Marković, S. (2015). Doktorski rad, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, Hrvatska.
- Medvedović, D. (2014). Potpuna reforma upravnog sudovanja. U I. Koprić (ur.), (str.705-746). Zagreb, Hrvatska: Suvremena javna uprava.
- Omejec, J. (2006). Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj. U Zbornik radova, (str. 8-22). Zagreb, Hrvatska: Inženjerski biro

- Omejec, J. (2008). Standardizirati i stabilizirati primjenu konvencijskog prava odnosno prakse Europskog suda za ljudska prava u radu Ustavnog suda i pripremiti ga za susret s pravom EU. 5686-5867, 1-2.
- Omejec, J. (2010). Conference on „The principle of subsidiarity: Strengthening subsidiarity: Integrating the court's case law into national law and judicial practice“, Skopje, 1-2 listopada 2010.
- Omejec, J. (2013). . Zagreb, Hrvatska: Novi informator.
- Rajko, A. (2010). Novi Zakon o upravnim sporovima: odluke Upravnog suda RH u prvostupanjskome upravnom sporu, , (10), 84-91.
- Stažnik, Š. (2010). Europski sud za ljudska prava i standardi upravnosudskog postupka. (4), 913-926.
- Stažnik, Š. (2014). Europski sud za ljudska prava i standardi upravnosudskog postupka. U I. Koprić (ur.), (str. 123-133). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Šikić, M. (2009). Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske. , (1), 333-372.
- Šikić, M. (2010). Vremenski okviri odlučivanja u hrvatskom upravnom sporu. (1), 93-112.
- Šikić, M. (2013). Utjecaj prakse (presuda) Europskog suda za zaštitu ljudskih prava na upravno sudovanje. (2), 457-471.
- Vajić, N. (2001). Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog suda za ljudska prava. , (5), 981-990.
- Zierlein, K-G. (2000). Uloga ustavnih sudova pri interpretaciji pravnih normi. U J. Crnić, & N. Filipović (ur.), (str. 327-346). Zagreb, Hrvatska: Organizator.

Propisi

- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
- Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN-MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 13/91
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99
- Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 29/02
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst
- Zakona o redovnim sudovima, NN 5/77
- Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku, NN 53/91.
- Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92, 77/92.
- Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, 27. veljače 2009., P.Z.E. br. 168

Zakon o područjima i sjedištima sudova, 144/10 i 84/11

Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14

Sudske odluke

Preliminarna predstava, br. 15318/89, Strasbourg, od 23. ožujka 1995.

Presuda Europskog suda za ljudska prava, br. 5095/71, 5920/72, 5926/72, Strasbourg, 7. prosinca 1976 Presuda Europskog suda za ljudska prava, br. 49706/99, Strasbourg, 28. lipnja 2001.

Presuda Europskog suda za ljudska prava, br. 51585/99, Strasbourg, 26. srpnja 2001.

Odluka Ustavnog suda RH, U-I-241/1998, Zagreb, 31. ožujka 1999.

Odluka Ustavnog suda RH, U-I-747/1996, Zagreb, 1. ožujka 2000.

Odluka Ustavnog suda RH, U-I-745/1999, Zagreb, 8. studenoga 2000.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-1288/1997, Zagreb, 22. ožujka 2001.

Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIA-3638/200, Zagreb, 18. veljače 2004.

Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIA-1033/2003, Zagreb, 9. lipnja 2004.

Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIA-859/2004, Zagreb, 30. lipnja 2004.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-2233/2002, Zagreb, 7. rujna 2005.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-2966/2002, Zagreb, 5. listopada 2005.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-4888/2005, Zagreb, 7. veljače 2007.

Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIA-4885/2005, Zagreb, 20. lipnja 2007.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-3409/2005, Zagreb, 10. siječnja 2008.

Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIA-2758/2005, Zagreb, 7. veljače 2008.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-3252/2005, Zagreb, 13. veljače 2008.

Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIA-4575/2005, Zagreb, 6. ožujka 2008.

Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIA-5164/2005, Zagreb, 24. travnja 2008.

Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIVs-3373/2008, Zagreb, 4. veljače 2009.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-882/2006, Zagreb, 24. ožujka 2009.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-2889/2008, Zagreb, 1. travnja 2009.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-3124/2008, Zagreb, 8. travnja 2009.

Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIA-1337/2005, Zagreb, 22. travnja 2009.

Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIVs-1306/2007, Zagreb, 7. svibnja 2009.

Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIVs-4242/2007, Zagreb, 22. travnja 2009.

Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIA-4257/2007, Zagreb, 21. svibnja 2009.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-2543/2006, Zagreb, 7. listopada 2009.

Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIVs-3804/2009, Zagreb, 21. listopada 2009.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-64853/2009, Zagreb, 25. ožujka 2010.

- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-600/2008, Zagreb, 9. travnja 2010.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIB-2920/2008, Zagreb, 10. travnja 2010.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-I-4170/2004, Zagreb, 29. rujna 2010.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-1/2009, Zagreb, 3. studenoga 2010.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIB-580/2010, Zagreb, 17. veljače 2011.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-I-292/2011, Zagreb, 23. ožujka 2011.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-1844/2011, Zagreb, 25. svibnja 2011.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-I-3786/2010, Zagreb, 29. srpnja 2011.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-3937/2011, Zagreb, 14. prosinca 2011.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIB-4904/2011, Zagreb, 22. prosinca 2011.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-3931/2011, Zagreb, 19. siječnja 2012.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIA-2921/2012, Zagreb, 13. prosinca 2012.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-6090/2012, Zagreb, 9. svibnja 2013.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-66/2009, Zagreb, 29. svibnja 2013.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-6526/2012, Zagreb, 6. lipnja 2013.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-4565/2012, Zagreb, 20. ožujka 2014.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-3785/2009, Zagreb, 18. lipnja 2014.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIA-4472/2012, Zagreb, 3. srpnja 2014.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-I-4405/2013, Zagreb, 31. ožujka 2015.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-4030/2012, Zagreb, 9. lipnja 2015.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-IIIA-439/2013, Zagreb, 2. srpnja 2015.
- Rješenje Ustavnog suda RH, U-IIIA-995/2002, Zagreb, 18. prosinca 2002.
- Rješenje Ustavnog suda RH, U-I-4433/2007, Zagreb, 19. lipnja 2009.
- Rješenje Ustavnog suda RH, U-II-526/2008, Zagreb, 10. rujna 2013.
- Rješenje Ustavnog suda RH, U-I-5995/2012, Zagreb, 5. ožujka 2013.

APPLICATION OF THE EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS BY THE CROATIAN CONSTITUTIONAL COURT

Summary

Implementation of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the case law of the Croatian Constitutional Court in the period 1999-2015 is analysed. Several models of implementation are outlined. All respective constitutional court cases are systematised into five categories: a) implementation through direct application of the Convention or its individual provisions, b) implementation through application of the European Court of Human Rights' case law, c) implementation through application of an individual provision of the Convention and the Court's case law, d) implementation on the basis of four main criteria, length of the proceedings, work of the competent bodies, applicant's behaviour, and case complexity, and e) implementation in cases in which only applicants allege violation of the Convention while the Constitutional Court has not explicitly mentioned the Convention in its decision. The coherence of the Croatian Constitutional Court's case law with the case law of the ECtHR can be best observed in the category of implementation based on four main criteria (d). Almost identical decisions about reasonable length of the proceedings indicate that the Croatian Constitutional Court has harmonized its practice with the European Convention.

Keywords: *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, administrative cases, constitutional suit*

Vjerodostojno tumačenje zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do danas

Gordan Struić*

UDK 340.142(497.5)"1947/2016"
342.531.41(497.5)"1947/2016"
Original scientific paper / izvorni znanstveni rad
Received / primljeno: 30. 11. 2015.
Accepted / prihvaćeno: 9. 9. 2016.

U radu se pobliže prati razvoj instituta vjerodostojnog tumačenja zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do 2016. i razmatra način njegova uređenja u tom razdoblju kako bi se istražio utjecaj prethodnih poslovnih rješenja na oblikovanje važećih odredbi Poslovnika Hrvatskoga sabora, ali i postojanje pravne osnove ovlasti za davanje takvog tumačenja, s obzirom na to da je od 1990. ovlast zakonodavca da daje vjerodostojna tumačenja zakona *explicite* navedena u njegovu poslovniku, dok se među ustavnim odredbama izrijeком ne spominje. Na potonjem tragu, uz kritike dijela stručne javnosti, ističu se ustavnosudska stajališta i primjeri uređivanja ove materije u usporednom pravu te se, naposljetku, izvodi zaključak o zadržavanju tog instituta u hrvatskom parlamentarnom pravu, ali uz nastojanje da se spriječi učestalo posezanje za njime i, općenito, ograniči mogućnost izigravanja njegove svrhe.

Ključne riječi: vjerodostojno (autentično) tumačenje zakona, parlamentarno pravo, Hrvatski sabor, Ustav Republike Hrvatske, Poslovnik Hrvatskoga sabora

* Gordan Struić, savjetnik u Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora (civil servant-advisor in the Committee on the Constitution, Standing Orders and Political System of the Croatian Parliament e-mail: gordan.struic@gmail.com). U radu su izneseni osobni stavovi autora.

1. Uvod

1. 1. Pojam i vrste tumačenja

U pravnoj literaturi pojam tumačenja (interpretacije) prava različito je definiran¹, no općenito ga se može odrediti kao otkrivanje, odnosno utvrđivanje značenja određene pravne norme (Harašić, 2011, str. 57), pri čemu se kao osnovni uzroci nastanka potrebe za tumačenjem navode nemogućnost potpunog i preciznog iskazivanja riječima svih konkretnih odnosa ili situacija na koje se pravna norma može odnositi, nejedinstvena i neprecizna značenja jezičnih izraza, promijenjeni društveni odnosi koji se reguliraju normama te promijenjeni vrijednosni stavovi i ideologije koje su utjecale na određeni normativni sadržaj (Visković, 2006, str. 243).

Kroz povijesni razvoj spoznaja o tumačenju prava oblikovane su mnogobrojne tehnike tumačenja, tzv. interpretativna pravila; ta su se pravila po srodnosti svrstavala u više metoda tumačenja, a među njima uobičajeno se navode jezična (gramatička), logička, povijesna, sustavna i ciljna (teleološka) metoda (Antić, 2015, str. 622; Vrban, 2003, str. 470).² Uz tu podjelu, pravna teorija razlikuje tumačenja i s obzirom na to utvrđuje li se tumačenjem neke norme samo njezin smisao, bez obzira na onaj smisao koji joj je normotvorac namijenio (objektivno tumačenje), ili se uz smisao norme utvrđuje i volja normotvorca, tj. ono što je htio postići određenom normom (subjektivno tumačenje). Na potonju podjelu nastavlja se i razlikovanje s obzirom na smisao koji je norma imala u trenutku normiranja, na čemu se temelji statička teorija, ili smisao koji je norma imala u trenutku primjene, na što upućuje dinamička ili evolucionistička teorija (Giunio, 2005, str. 8-9).

Nadalje, u pravnoj literaturi često se navodi tumačenje s obzirom na svojstvo subjekta koji tumači normu, način njezina tumačenja i obveznost tumačenja – tako se razlikuju sudsko (judikaturno, kazuističko) i znanstveno (doktrinarno, teorijsko), apstraktno i konkretno te neobvezujuće i obvezujuće tumačenje (Vrban, 2003, str. 469). Parlament i drugi su-

¹ Visković (2006, str. 243) ističe da je tumačenje pravnih odredaba (pravnih normi) »duhovna djelatnost koja otkriva moguća značenja pravnih odredaba i u njima hipoteze, traženja, određenja delikta i sankcije, te odlučuje koje od tih značenja je najbolje«; Vrban (2003, str. 468) navodi da je tumačenje »misaona djelatnost koja se sastoji prvotno u razumijevanju tekstova kao predmeta tumačenja«; prema Bačiću (1995, str. 64) tumačenje zakona je »utvrđivanje smisla zakona.«

² Antić, poput Bačića (1995, str. 65-68), ističe i komparativnu metodu. Prema Bačiću, ona se može primijeniti npr. za tumačenje nejasnih odredbi zakona izrađenog uz uvažavanje zakonodavstva druge države.

bjekti koji obnašaju određeni oblik pravne vlasti i čije je tumačenje dio normotvorne djelatnosti tumače norme obvezujuće, dok ih neobvezujuće tumače pravni znanstvenici i drugi subjekti koji ne obnašaju pravnu vlast i čije tumačenje nije dio djelatnosti stvaranja normi (Visković, 2006, str. 244). Iako iz navedenog slijedi da znanstvena tumačenja nisu obvezujuća, snagom znanstvene argumentiranosti ona mogu utjecati na normotvorca i sudsku praksu, dok su sudska tumačenja obvezujuća samo za konkretan pravni slučaj (Bačić, 1995, str. 68-70).³ Za razliku od potonjeg tumačenja, koje se naziva i konkretnim jer se određena norma tumači radi primjene na konkretan pravni odnos, apstraktnim tumačenjem utvrđuje se opće značenje normi nevezano uz primjenu na konkretne pravne odnose; ono je obvezujuće za apstraktno određene, neimenovane adresate, a njime se najčešće bave pravni znanstvenici. Na kraju, valja istaknuti i vjerodostojno (autentično, izvorno) tumačenje, kao poseban oblik obvezujućeg tumačenja (Visković, 2006, str. 245) jedne ili više određenih normi od strane njihova donositelja.

1.2. Vjerodostojno, autentično ili izvorno tumačenje

U uvodnom dijelu rada valjalo bi se osvrnuti na različite izraze koji se koriste za takav oblik tumačenja zakona koji daje sâm zakonodavac. Naime, u pravnoj literaturi većina autora koristi se izrazom »autentično tumačenje« (npr. Perić, 1994, str. 212; Visković, 2006, str. 245; Vrban, 2003, str. 469)⁴, pojedini autori uz izraz »autentično tumačenje« navode i »izvorno tumačenje«⁵ (npr. Giunio, 2005, str. 11-12), a kod nekih se navodi »autentično« i »vjerodostojno tumačenje«, pri čemu se potonji izraz koristi u značenju autentičnog tumačenja (npr. Antić, 2015, str. 623).

Iako iz navedenog proizlazi da se izraz »vjerodostojno tumačenje« tek rijetko koristi u pravnoj literaturi, uvid u definiciju pojma »vjerodostojan«

³ Bačić usto navodi da se tumačenje može razlikovati i prema obujmu, ali napominje da »dilema – usko ili široko tumačenje, zapravo i ne postoji. Traži se ispravno tumačenje.« (Bačić, 1995, str. 68).

⁴ Izraz autentično tumačenje koristi se i u Pravnom leksikonu (2007, str. 52) i Općem pravnom rječniku (2015, str. 46).

⁵ Giunio (2005, str. 11) ističe da izrazi »izvoran« i »vjerodostojan« u hrvatskom jeziku, unatoč tome što su vrlo bliski i u određenom kontekstu mogu djelovati kao istoznačnice, ipak nisu sinonimi.

otkriva da se tom riječju, prema Hrvatskom jezičnom portalu⁶, označava onaj »koji je dostojan povjerenja, koji ne izaziva sumnju«, kao i onaj »koji je izvoran, koji potječe zaista od onoga kome se pripisuje; autentičan (o povijesnom dokumentu)«. Nadalje, prema Rječniku sinonima hrvatskoga jezika kao sinonimi riječi »autentičan« koriste se riječi »izvoran, vjerodostojan, originalan, istinski, stvaran, pravi« (Šarić, Wittschen, 2003, str. 4). Imajući u vidu prethodno opisano značenje pojma »vjerodostojan«, kao i da se radi o jednom od sinonima riječi »autentičan«, doima se da je posve ispravno koristiti se bilo kojim od tih triju izraza: »izvorno«, »autentično« ili »vjerodostojno tumačenje«. Stoga se ti izrazi u ovom radu ravnopravno koriste, uz napomenu da se u dijelovima rada u kojima se razmatraju ustavne i poslovničke odredbe koriste izrazi koji su navedeni u tim aktima, kao izrazi koji su se u istom značenju koristili u hrvatskom pravu tijekom različitih razdoblja.

1.3. Temeljna obilježja i značaj vjerodostojnog tumačenja

Vjerodostojno tumačenje zakona općenito je moguće odrediti kao tumačenje pojedinih odredbi zakona, zbog njihove nejasnosti ili pogrešnog tumačenja u praksi, koje na prijedlog ovlaštenog predlagatelja daje njihov donositelj, tj. zakonodavac, čiji je učinak obvezatan za sve, i to od dana stupanja na snagu zakona na koji se vjerodostojno tumačenje odnosi. Ono se smatra integralnim dijelom zakona na koji se odnosi, od početka njegova važenja, i objavljuje se isto kao i zakon (Bačić, 1995, str. 69). Iz takvog određenja vjerodostojnog tumačenja zakona proizlaze i njegova četiri temeljna obilježja. Prvo, riječ je o tumačenju pojedinih zakonskih odredbi od samog zakonodavca, koji je, kao donositelj zakona, ovlašten i pojasniti njihov pravi sadržaj i smisao. Drugo, takvo tumačenje smatra se sastavnim dijelom zakona čija se odredba tumači, čineći s njime pravno jedinstvenu cjelinu. Treće, uzima se da je vjerodostojno tumačenje sastavni dio zakona čija se odredba tumači od datuma stupanja na snagu tog zakona, tj. djeluje retroaktivno (povratno, *ex tunc*). Četvrto, vjerodostojno tumačenje pojedinih zakonskih odredbi ima obvezatan učinak za sve (djeluje *erga omnes*).

Od 1990. do 2016.⁷ Hrvatski sabor donio je 30 akata o vjerodostojnom tumačenju, i to 18 akata o davanju vjerodostojnog tumačenja i 12 odluka

⁶ v. http://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=f19vWhB%2B&keyword=vjerodostojan

⁷ U radu se referira na objave u Narodnim novinama zaključno s datumom 1. svibnja 2016.

o nedavanju vjerodostojnog tumačenja.⁸ Imajući u vidu da je ovlast Hrvatskoga sabora da daje vjerodostojna tumačenja zakona *explicite* navedena (samo) u njegovu poslovniku, u radu se pobliže razmatra razvoj instituta vjerodostojnog tumačenja zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu⁹ od 1947. do 2016. i način njegova uređenja u tom razdoblju, a napose pravni temelj ovlasti za davanje takvog tumačenja i utjecaj prethodnih poslovnčkih rješenja na oblikovanje važećih odredbi, s obzirom na to da u pravnoj literaturi dosad nisu podrobnije i sustavno razmatrane odredbe prethodnih poslovnika hrvatskog parlamenta koje bi otkrile način uređenja i postupno oblikovanje tog instituta tijekom razdoblja od gotovo 70 godina, uz ustavne temelje na koje su se te poslovnčke odredbe naslanjale.

Radi njihove preglednosti, relevantne poslovnčke odredbe do 1990. razmatraju se u četiri razdoblja koja se poklapaju s donošenjem triju ustava i jednog ustavnog zakona (1947.-1953., 1953.-1963., 1963.-1974. i 1974.-1990.) koji su činili pravnu podlogu za promjenu unutarnjeg ustrojstva parlamenta i načina njegova rada, a nakon 1990. razmatraju se u tri razdoblja, imajući u vidu poslovničke donesene tijekom trodomne, dvodomne i, naposljetku, jednodomne strukture parlamenta (1990.-1992., 1992.-2000. i 2000.-2013.). Trenutačno važeće poslovnčke odredbe (od 2013. do danas) pobliže se razmatraju u okviru tematskih cjelina koje čine osnovna pitanja koja se njima uređuju. Pored toga, u radu se izlažu povijesni i teorijski osvrt na koncepciju o isključivom pravu zakonodavca na tumačenje zakona, primjeri uređivanja ove materije u usporednom pravu te se upućuje na kritike dijela stručne javnosti na legitimitet vjerodostojnog tumačenja i stajališta Ustavnog suda RH s time u vezi, dok se na samom kraju rada razmatraju određena pravila kojima se uređuju pravno-metodološka načela i jedinstvena tehnika koja se primjenjuje pri izradi akata koje donosi Hrvatski sabor. Potom se pristupa zaključnim razmatranjima u okviru kojih se izvodi zaključak o zadržavanju tog instituta u hrvatskom parlamentarnom pravu, ali uz nastojanje da se spriječi učestalo posezanje za njime i, općenito, ograniči mogućnost izigravanja njegove svrhe.

⁸ Odluku o nedavanju vjerodostojnog tumačenja zakona donosi Hrvatski sabor ako Odbor za zakonodavstvo ocijeni da prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona nije osnovan, no poslovnčkim odredbama nije propisana njezina forma, sadržaj, kao ni učinci (Antić, 2015, str. 635).

⁹ Prema Bačiću (1999, str. 134-135), parlamentarno pravo sadržava ustavne norme, norme tzv. organskih i običnih zakona, kao i norme poslovnika parlamenta.

1.4. Povijesni i teorijski osvrt

Na početku, valja se ukratko osvrnuti na koncepciju o isključivom pravu zakonodavca na tumačenje zakona prema kojoj je donositelj zakona ujedno i njegov jedini (vjerodostojni) tumač. Već je *Codex Iustinianus* iz 529. predviđao da će jedino zakonodavac »biti smatran sposobnim razriješiti nejasnoće zakona i svima ih razjasniti«¹⁰ i da zakone »mora tumačiti onaj tko je ovlašten da ih donosi.«¹¹ Riječ je o jednom od izraza apsolutne zakonodavne vlasti u čijoj se osnovi nalazilo shvaćanje da je narod u cilju općeg boljitka zakonodavnu vlast delegirao caru kroz *lex de imperio* ili *lex regia* (Iancu, 2012, str. 20-21). Imajući u vidu da se rimsko pravo u 15. i 16. stoljeću iznova počelo primjenjivati kao pozitivno pravo na području država srednje i zapadne Europe, na istom tragu vrijedi uočiti čl. 7. Ordonancije Ljudevita XIV. iz 1667. kojim je propisana zabrana sucima da interpretiraju pojedine odredbe propisa u slučaju sumnje ili poteškoća u njihovoj primjeni; suci su morali zastati s postupkom dok ne saznaju volju zakonodavca (Alvazzi del Frate, 2014, str. 307). U podlozi takvog pristupa nalazilo se shvaćanje teorije o formalnoj strukturi zakona i zahtjev da zakonodavac ostane jedini izvor zakona (Neumann, 1992, str. 94-95) koja ujedno vodi specifičnoj, tzv. »fonografskoj« teoriji o primjeni prava i s njome povezanom teorijom o diobi vlasti kroz tvrdnju o identičnosti stvaranja prava i zakonodavstva. Sudbena vlast sastojala se od puke primjene zakona pa se pravni sustav liberalizma promatrao kao »zatvoreni sistem bez rupa, koji sudac mora samo primijeniti«, a sudske tumačenje zakona nazvano je egzegetskom interpretacijom (*ibid.*, str. 38-39). U tom smislu, kako to 1748. tumači Montesquieu (2003, str. 172), »... suci nisu doli usta koja izgovaraju riječi zakona ...«

S obzirom na primjenu austrijskoga Općeg građanskog zakonika (OGZ) na hrvatskom području (Čepulo, 2012, str. 24), vrijedi istaknuti i njegov para. 8., prema kojemu »samo zakonotvorcu pristoji vlast tumačiti zakon na način, koj svakoga jednako obvezuje«, uz kojeg Derenčin (1880, str. 117-118) navodi da se takav način tumačenja drži »integrirajućim dielom tumačenoga zakona« i djeluje povratno (*ibid.*, str. 118). Prije OGZ-a suci su prema čl. XIII. Zakonika Josipa II. iz 1786. zakon »mehanički« primjenjivali na pojedinačne slučajeve i učestalo tražili tumačenje zakonodavca. Ipak, nakon što se uvidjela dugoročna neodrživost takvog stanja, novelom

¹⁰ Prijevod iz: Romac, 1988., str. 338.

¹¹ *Ibid.*, str. 392.

zakonika iz 1791. Leopold II. stavio je tu odredbu izvan snage, ovlastivši suce da od krune (zakonodavca) traže tumačenje onda kada se doista radi o nejasnim zakonima (*ibid.*, str. 10-11). Takvo uređenje važno je do OGZ-a koji je činio dio hrvatskoga pravnog sustava sve do stupanja na snagu Zakona o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije.¹²

2. Obvezno i autentično tumačenje u hrvatskom pravu od 1947. do 1990.

2.1. Razdoblje od 1947. do 1953.

Vjerodostojno tumačenje zakona uvedeno je u pravni sustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ) Ustavom FNRJ iz 1946. (Sl. list FNRJ 10/46), u čijem je čl. 74/1. t. 5. bilo propisano da Prezidijum Narodne skupštine FNRJ¹³ »daje obavezna tumačenja saveznih zakona.« Takvo ustavno rješenje preuzeto je, zatim, na razini Narodne Republike Hrvatske (NRH), Ustavom NRH iz 1947. (NN 7/47) – njime je jednodomni parlament, Sabor NRH, bio određen kao predstavnik narodnog suvereniteta i vrhovni organ državne vlasti NRH (čl. 53.) te isključivi vršitelj zakonodavne vlasti u NRH (čl. 57.), a u okviru nadležnosti Prezidijuma Sabora NRH bilo je predviđeno da »daje obavezna tumačenja zakona Narodne Republike Hrvatske« (čl. 74/1. t. 5). Usto, u ustavnu nadležnost Prezidijuma Sabora NRH ulazilo je, primjerice, raspisivanje izbora za Sabor NRH, sazivanje i zaključivanje zasjedanja Sabora NRH, proglašenje izglasanih zakona, raspisivanje narodnog referenduma u pitanjima iz nadležnosti NRH i podnošenje prijedloga Prezidijumu Narodne skupštine

¹² Sl. list FNRJ 86/46, 105/46, 96/47. Po stupanju tog Zakona na snagu samo pojedina pravna pravila OGZ-a mogla su biti primijenjena, ali pod zakonom određenim uvjetima. Radi popunjavanja pravnih praznina Zakonom o načinu primjene pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine (NN 73/91) određeno je da se pravni propisi koji su bili na snazi 6. travnja 1941. primjenjuju kao pravna pravila u Republici Hrvatskoj, ali uz zakonom propisane uvjete. Međutim, što se tiče odredbe para. 8. OGZ-a, kako ističe Giunio (2005, str. 14), ona »ne samo da nije prenesena u ZOO, već i nije bila primjenjivana, jer je to u bivšoj Jugoslaviji, pa i na području Hrvatske, bilo uređeno tadašnjim pozitivnim propisima«.

¹³ Radilo se o kolegijalnom tijelu parlamenta koje je, do njegova ukidanja 1953., prema Ustavu FNRJ imalo »sve nadležnosti karakteristične za šefa države u parlamentarnom ili skupštinskom sistemu vladavine, ali i znatno više od toga« (Fira, 1979., str. 99), a birala ga je i razrješavala Narodna skupština FNRJ.

FNRJ za ocjenu suglasnosti zakona NRH s Ustavom FNRJ i savezним zakonima. Prezidijum je birao Sabor NRH iz redova svojih članova i za svoj rad odgovarao je Saboru, a sastojao se od predsjednika, dvaju potpredsjednika, tajnika i najviše 23 člana.

Premda je odredba o davanju obveznog tumačenja zakona bila ugrađena i u savezni i u republički Ustav, ni Poslovnik Ustavotvornog sabora NRH iz 1946. (NN 143/46), ni Poslovnik Sabora NRH iz 1947. (NN 25/47), ni Poslovnik Sabora NRH iz 1951. (NN 4/51) nisu sadržavali takvu odredbu, niti njezinu daljnju razradu. Štoviše, takav oblik tumačenja zakona nijednom nije spomenut u poslovnicičkim odredbama, već je propisan Zakonom o Prezidijumu Ustavotvornog sabora NRH iz 1946. (NN 143/46, 29/51), kojim je u čl. 5/1, t. 8. bilo određeno da Prezidijum Ustavotvornog sabora »daje obavezna tumačenja zakona Republike«, dok predlagatelj, kao i sam postupak pripreme i davanja tog tumačenja nije bio propisan.

Općenito, utjecaj na uvođenje obveznog tumačenja u Ustav FNRJ iz 1946. (time i u Ustav NRH iz 1947.) u pravnoj literaturi (Giunio, 2005, str. 14; Rodin, 2005, str. 92-93) redovito se pripisuje Ustavu Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika (Ustav SSSR) iz 1936.¹⁴ koji je u čl. 49/t. b) propisao da Prezidijum Vrhovnog Sovjeta SSSR-a, uz ostalo, daje tumačenja zakona SSSR-a. Unatoč mnogobrojnim revizijama tog Ustava, isto ustavno rješenje preuzeo je novi Ustav SSSR-a iz 1977.¹⁵ (čl. 121/t. 5.). Nakon revizije Ustava iz 1988.¹⁶ ovlast davanja tumačenja zakona SSSR-a imao je Vrhovni Sovjet SSSR-a (čl. 113/1. t. 8.), a tu je ovlast zadržao i nakon nekoliko revizija Ustava koje su uslijedile do 1990. Kao što će dalje u radu biti prikazano, uz odgovarajuće izmjene taj je institut zadržan u kasnijim ustavima FNRJ i NRH, a potom i u ustavima Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) i Socijalističke Republike Hrvatske (SRH), sve do donošenja Ustava Republike Hrvatske (RH) 1990.

2.2. Razdoblje od 1953. do 1963.

Nakon što je donesen Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i savezним organima vlasti 1953. (Sl. list FNRJ 3/53), ukinuta je institucija Prezidijuma, a

¹⁴ http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/

¹⁵ http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/

¹⁶ http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478733/

pravo na davanje obveznih tumačenja saveznih zakona dobila je posebna parlamentarna komisija iz čl. 69/1. toga Ustavnog zakona. Radilo se o Komisiji za tumačenje zakona kojoj su prijedlog za tumačenje zakona mogli podnijeti svaki narodni zastupnik, odbor doma, Savezno izvršno vijeće, Savezni vrhovni sud i izvršno vijeće narodne republike, a svoja obvezna tumačenja zakona ta je Komisija podnosila na naknadnu potvrdu nadležnim domovima.

Nastavno na navedeni Ustavni zakon FNRJ, iste godine donesen je i Ustavni zakon Narodne Republike Hrvatske o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti (NN 9/53) – njime je konstitucionaliziran dvodomni¹⁷ Sabor NRH koji je određen kao »predstavnik narodnog suvereniteta i najviši organ vlasti NRH« (čl. 19/1.) te je ukinuta institucija Prezidijuma i u čl. 69/1. propisano pravo Komisije za tumačenje zakona da daje obvezna tumačenja republičkih zakona, a u čl. 69/2. da prijedlog za tumačenje zakona mogu podnijeti svaki narodni zastupnik, odbor doma, Izvršno vijeće i Vrhovni sud NRH. Za razliku od Poslovnika Ustavotvornog sabora NRH iz 1946. i Poslovnika Sabora NRH iz 1947. i 1951., koji nisu sadržavali odredbe o obveznom tumačenju, Poslovnik Sabora NRH iz 1954. (NN 5/54) najprije ponavlja odredbe čl. 69/1. i 2. Ustavnog zakona NRH iz 1953., a zatim ih razrađuje propisujući u čl. 91/3. da Komisija podnosi obvezna tumačenja na naknadnu potvrdu nadležnim domovima. Komisija je ostajala na dužnosti i nakon raspuštanja Sabora, do izbora nove Komisije, a sastojala se od devet članova.

Navedene poslovničke odredbe preuzete su u Poslovnik Sabora NRH iz 1958. (NN 57/58), ali s tom razlikom što su prema čl. 111/2. prijedlog za tumačenje zakona podnosili narodni zastupnik, »odbor ili komisija Sabora, odnosno njegovog vijeća«, Izvršno vijeće i Vrhovni sud NRH te nije propisano podnošenje obveznih tumačenja na naknadnu potvrdu.

2.3. Razdoblje od 1963. do 1974.

Ustav SFRJ iz 1963. (Sl. list SFRJ 14/63) napušta dotadašnje ustavno rješenje prema kojemu posebna komisija daje obvezno tumačenje propisujući u čl. 164/1. t. 2. da Savezna skupština, kao osnovni nositelj prava i dužnosti federacije, neposredno i isključivo, *inter alia*, donosi savezne

¹⁷ Prema čl. 31. i 32. Ustavnog zakona NRH iz 1953., Sabor NRH činila su dva doma: Republičko vijeće i Vijeće proizvođača.

zakone i »daje autentično tumačenje saveznih zakona.« Iz toga slijedi da je tumačenje zakona – koje je prvi put ustavno određeno kao »autentično« – utvrđeno kao isključivo pravo i dužnost Skupštine, a pritom je sadržano u istoj ustavnoj odredbi kojom je utvrđena i ovlast Skupštine za donošenje zakona. Na istom tragu, Ustavom SRH iz 1963. (NN 15/63) u čl. 170/1. t. 2. propisano je da Sabor SRH, kao osnovni nositelj prava i dužnosti Republike, donosi zakone i »daje autentično tumačenje republičkih zakona«, a do konstituiranja novog parlamenta Komisija za tumačenje zakona zadržala je sva prava i dužnosti prema dotadašnjim propisima, sukladno čl. 2/2. Ustavnog zakona o provođenju Ustava SRH iz 1963.

U usporedbi s dotadašnjim poslovnicima Sabora NRH, koji su redom imali 72 (1947.), 90 (1951.), 116 (1954.) i 136 (1958.) članaka, Poslovnik Sabora SRH iz 1965. (NN 22/65) imao je vrlo velik broj članaka, njih 271, a ista je tendencija povećanja broja poslovnčkih članaka bila i u poslovnicima koji su uslijedili nakon njega.¹⁸ Ponavljajući ustavnu odredbu o ovlasti za davanje autentičnih tumačenja, Poslovnik Sabora SRH iz 1965. u čl. 158. određuje da Sabor SRH donosi zakone i, među ostalim, »daje autentično tumačenje zakona i drugih svojih akata«, dok je za razmatranje prijedloga¹⁹ za davanje autentičnih tumačenja zakona i drugih akata Sabora SRH bila ovlaštena Zakonodavno-pravna komisija (čl. 116/1. podst. 3.) koja je o tome davala mišljenje nadležnim vijećima. Pritom treba napomenuti da je Sabor SRH – koji je u čl. 169/1. Ustava SRH iz 1963. bio određen kao najviši »organ vlasti i organ društvenog samoupravljanja u okviru prava i dužnosti Republike« – imao peterodomnu strukturu: Republičko, Privredno, Prosvjetno-kulturno, Socijalno-zdravstveno i Organizaciono-političko vijeće Sabora SRH. Prema čl. 159/2. Poslovnika Sabora SRH iz 1965., autentično tumačenje zakona i drugih akata koje je donijelo Republičko vijeće u ravnopravnom djelokrugu s drugim nadležnim vije-

¹⁸ Sljedeći poslovnici imali su 389 (1970.) i 460 članaka (1975., a prema pročišćenom tekstu iz 1986. čak 511). Od 1990. do 2000. broj članaka poslovnika počeo se postupno smanjivati: 422 (1990.), 298 (1992. – NN 17/92), 277 (1992. – NN 59/92) i 265 (1995.) da bi se, potom, ponovo počeo povećavati: 272 (2000.) i 296 (2013.).

¹⁹ Iako Poslovníkom Sabora SRH iz 1965. nije bilo izrijekom propisano tko ima pravo podnijeti prijedlog za davanje autentičnog tumačenja zakona, valja imati u vidu da je u čl. 218/1. bilo općenito određeno da se na donošenje odluka – među koje bi ulazile i one o davanju autentičnog tumačenja zakona – i ostalih akata Sabora SRH na odgovarajući način primjenjuju poslovničke odredbe o postupku za donošenje zakona, a pravo podnijeti prijedlog zakona imali su svaki zastupnik u svom vijeću, odbor vijeća, Izvršno vijeće, općinska i kotarska skupština, kao i svako vijeće Sabora SRH (čl. 172/1.).

ćem davala su upravo ta vijeća, dok je autentično tumačenje akata koje je donijelo pojedino vijeće u samostalnom djelokrugu davalo to vijeće.

Navedene odredbe preuzeo je i Poslovnik Sabora SRH iz 1970. (NN 36/70, 41/70), ali s tom razlikom što je – uz dotadašnju nadležnost Zakonodavno-pravne komisije za razmatranje prijedloga za davanje autentičnih tumačenja zakona i davanje o tome mišljenja nadležnim vijećima – bilo propisano da ta komisija može pripremiti prijedlog teksta autentičnog tumačenja (čl. 108. podst. 3).

2.4. Razdoblje od 1974. do 1990.

Prema Ustavu SFRJ iz 1974. (Sl. list SFRJ 9/74) nadležnost da donosi savezne zakone i »daje autentično tumačenje saveznih zakona koje donosi« imalo je Savezno vijeće (čl. 285. t. 3.), kao i Vijeće republika i pokrajina²⁰ (čl. 286. t. 2.). Na republičkoj razini, Ustavom SRH iz 1974. (NN 8/74) Sabor SRH određen je kao organ »društvenog samoupravljanja i najviši organ vlasti u okviru prava i dužnosti Republike« (čl. 349/1.) čiju je trodomnu strukturu činilo Vijeće udruženog rada, Vijeće općina i Društveno-političko vijeće (čl. 352.), a među njegovim mnogobrojnim ustavnim nadležnostima bila je i ona da »donosi zakone; daje autentično tumačenje republičkih zakona« (čl. 350. t. 2.).

Gotovo identičnu odredbu sadržava i Poslovnik Sabora SRH iz 1975. (NN 22/75) koji u čl. 142/1. propisuje da Sabor SRH u ostvarivanju svojih prava i dužnosti obavlja Ustavom i zakonom određene poslove i u vezi s tim »donosi zakone i daje autentično tumačenje zakona« te, za razliku od svih dotadašnjih poslovnika, vrlo detaljno i sistematizirano dalje razrađuje odredbu Ustava SRH iz 1974. Naime, predviđeno je da Zakonodavno-pravna komisija, među ostalim, »razmatra prijedloge za davanje autentičnog tumačenja zakona ili drugog akta Sabora« (čl. 99. podst. 10.) te je određen krug ovlaštenika prava na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja, kao i postupak koji prethodi njegovu davanju (čl. 245.-247.). Pravo predlagati »da se izda autentično tumačenje zakona« imali su svaki zastupnik u svom vijeću²¹, odbori, komisije i druga radna

²⁰ Prema čl. 284. Ustava SFRJ iz 1974., prava i dužnosti Skupštine SFRJ vršili su Savezno vijeće i Vijeće republika i pokrajina.

²¹ Usto, u čl. 38. podst. 4. bilo je propisano da Vijeće udruženog rada i Društveno-političko vijeće ravnopravno odlučuju, uz ostalo, i »o davanju autentičnog tumačenja saveznih zakona iz tih oblasti.«

tijela Sabora i vijeća, Izvršno vijeće Sabora, samoupravne interesne zajednice, općinske skupštine, skupštine gradskih zajednica općina i zajednica općina, društveno-političke organizacije i Privredna komora Hrvatske. Također, prijedlog za davanje autentičnog tumačenja zakona mogao je podnijeti i »Ustavni sud Hrvatske, Vrhovni sud Hrvatske, republički društveni pravobranilac samoupravljanja, republički javni tužilac i republički javni pravobranilac.« Navedeni ovlaštenici imali su pravo obrazloženi prijedlog za davanje autentičnog tumačenja zakona podnijeti predsjedniku Sabora koji je bio dužan uputiti ga predsjednicima vijeća Sabora koja su donijela zakon i predsjedniku skupštine odgovarajuće samoupravne interesne zajednice, ako je ona sudjelovala u ravnopravnom odlučivanju o tom zakonu s nadležnim vijećem, Zakonodavno-pravnoj komisiji i Izvršnom vijeću Sabora, ako ono nije bilo podnositelj prijedloga.

Nakon što je Zakonodavno-pravna komisija Sabora pribavila sva potrebna mišljenja i dokumentaciju od matičnih odbora ili drugih radnih tijela Sabora i vijeća te Izvršnog vijeća Sabora i drugih republičkih organa nadležnih za izvršavanje odnosnog zakona, pristupila je ocjeni opravdanosti prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona. Ako je utvrdila da je prijedlog opravdan, ujedno je utvrdila prijedlog teksta autentičnog tumačenja koji je sa svojim izvještajem podnijela nadležnim vijećima Sabora i skupštini samoupravne interesne zajednice koja je sudjelovala u ravnopravnom odlučivanju o donošenju zakona. Taj prijedlog i izvještaj predsjednik Zakonodavno-pravne komisije uputio je i predsjednicima matičnih odbora vijeća. O prijedlogu teksta autentičnog tumačenja zakona odlučivala su vijeća Sabora odnosno i skupština samoupravne interesne zajednice koji su sudjelovali u njegovu donošenju. Ako je Zakonodavno-pravna komisija ocijenila da prijedlog za davanje autentičnog tumačenja nije opravdan, o tome je bila dužna obavijestiti predsjednike nadležnih vijeća odnosno skupštine odgovarajuće samoupravne interesne zajednice, zajedno s obrazloženjem, a odluku povodom tog izvještaja donosila su vijeća odnosno i skupština samoupravne interesne zajednice. Istim Poslovnikom prvi put je izrijekom propisano da se autentična tumačenja zakona objavljuju u NN (čl. 153/1.), u izdanjima latinicom i ćirilicom.

Poslovnik Sabora SRH iz 1975. mijenjan je i dopunjavan nekoliko puta.²² Donio je nekoliko novosti i u dotadašnja poslovnička rješenja autentičnog

²² NN 26/78, 32/78, 19/80, 19/82, 17/85, 14/86. Budući da su prilikom izrade pročišćenih tekstova izmijenjene brojčane oznake članaka Poslovnika Sabora SRH iz 1975., u tekstu se navode brojčane oznake određene pročišćenim (»pročišćenim«) tekstom Poslovnika Sabora SRH utvrđenim 18. travnja 1986.

tumačenja zakona. Naime, uz dotadašnje ovlaštenike prava na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona, taj prijedlog imali su pravo podnijeti i Upravni sud Hrvatske i Sud udruženog rada Hrvatske (čl. 270/2.), a može se primijetiti i da se kod ovlaštenih predlagatelja više ne navode »odbori, komisije i druga radna tijela Sabora i vijeća«, već samo »radna tijela vijeća« (čl. 270/1.). Pored širenja kruga ovlaštenika prava na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona, prvi put je izrijekom propisano pravo na inicijativu za davanje autentičnog tumačenja zakona koju su mogli pokretati »radni ljudi i građani, organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice.«²³

Za razliku od dotadašnjeg rješenja, precizirano je što mora sadržavati prijedlog, odnosno inicijativa za davanje autentičnog tumačenja zakona: »naziv zakona, navođenje odredbe za koju se traži tumačenje i razloge za to s potrebnim obrazloženjem.« Ako je bila podnesena inicijativa za davanje autentičnog tumačenja zakona, predsjednik Sabora uputio ju je Zakonodavno-pravnoj komisiji i matičnom radnom tijelu vijeća radi ocjene osnovanosti. Postupak koji je slijedio nakon upućivanja predsjedniku Sabora prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona nije izmijenjen ni dopunjen, no može se uočiti da Zakonodavno-pravna komisija nakon pribavljanja mišljenja i dokumentacije od »matičnih ili drugih radnih tijela« te Izvršnog vijeća Sabora i drugih republičkih organa nadležnih za izvršavanje odnosnog zakona više nije pristupala ocjeni »opravdanosti«, već »osnovanosti« prijedloga odnosno inicijative za davanje autentičnog tumačenja zakona (čl. 269.-270.).

3. Autentično i vjerodostojno tumačenje u hrvatskom pravu od 1990. do 2013.

3.1. Razdoblje od 1990. do 1992.

Ustav RH, donesen 22. prosinca 1990. (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14), nije izrijekom propisao ovlast Hrvatskoga sabora da daje vjerodostojno tumačenje zakona, niti je to učinjeno intervencijama iz 1997., 2000., 2001., 2010. i 2014. u ustavni

²³ Čl. 132/2. Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika Sabora SRH od 22. travnja 1982.

tekst, već je ta ovlast nakon 1990. izrijekom propisana isključivo poslovnničkim odredbama.

Odredbe Poslovnika Sabora SRH iz 1975. o autentičnom tumačenju, uz određene korekcije, zadržane su i u posljednjem Poslovniku Sabora SRH, iz 1990. (NN 21/90, 25/90, 28/90, 53/90), koji je neposredno prethodio donošenju Ustava RH. Potonji Poslovnik u cijelosti je preuzeo prijašnje poslovničke odredbe o autentičnom tumačenju zakona, propisujući da Sabor SRH u ostvarivanju svojih prava i dužnosti obavlja Ustavom i zakonom određene poslove i u vezi s tim »donosi zakone i daje autentično tumačenje zakona« (čl. 135/1.), kao i da Zakonodavno-pravna komisija, između ostalog, razmatra prijedloge za davanje autentičnog tumačenja zakona ili drugog akta Sabora SRH (čl. 83. podst. 9.) te da se autentična tumačenja objavljuju u Narodnim novinama u izdanjima latinicom i ćirilicom (čl. 145/1.).

Međutim, za razliku od prijašnjih poslovničkih odredbi unekoliko je izmijenjen krug ovlaštenika prava na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja (čl. 217.) i postupak koji prethodi davanju tog tumačenja (čl. 218.-219.). Navedene ovlaštenike činili su ovlašteni predlagatelji zakona²⁴ i »Vrhovni sud Hrvatske, Upravni sud Hrvatske, Sud udruženog rada Hrvatske, republički društveni pravobranilac samoupravljanja, republički javni tužilac i republički javni pravobranilac.« Pored prava na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona, Poslovnik Sabora SRH iz 1990., vodeći se za prijašnjim poslovničkim rješenjima, predvidio je i inicijativu za davanje autentičnog tumačenja zakona koju su mogli uputiti »radni ljudi i građani, organizacije udruženog rada i druge organizacije i zajednice.«

Prijedlog, jednako kao i inicijativa za davanje autentičnog tumačenja zakona, podnosio se predsjedniku Sabora i, po uzoru na dotadašnje poslovničke odredbe, morao je sadržavati naziv zakona, naznaku odredbe za koju se traži tumačenje i razloge za to. Predsjednik Sabora dužan je bio uputiti prijedlog za davanje autentičnog tumačenja predsjednicima vijeća Sabora koja su donijela zakon, Zakonodavno-pravnoj komisiji i Izvršnom vijeću Sabora, ako ono nije bilo podnositelj prijedloga da se »izda auten-

²⁴ Širok krug ovlaštenih predlagatelja zakona, temeljem čl. 149. i 150. Poslovnika Sabora SRH iz 1990., činili su: svaki zastupnik u svom vijeću, radno tijelo vijeća, vijeće Sabora, radno tijelo Sabora, Izvršno vijeće Sabora, skupština samoupravne interesne zajednice, općinska skupština, skupština gradske zajednice općina, skupština zajednice općina, Privredna komora Hrvatske, društvene i političke organizacije, a u određenim slučajevima i Predsjedništvo Republike i Ustavni sud Hrvatske.

tično tumačenje zakona.« Ako je bila podnesena inicijativa za davanje autentičnog tumačenja, predsjednik Sabora uputio ju je Zakonodavno-pravnoj komisiji i matičnom radnom tijelu radi ocjene njezine osnovanosti.

Zakonodavno-pravna komisija, nakon što je pribavila mišljenja od matičnih ili drugih radnih tijela te Izvršnog vijeća Sabora, pristupila je ocjeni osnovanosti prijedloga, odnosno inicijative za davanje autentičnog tumačenja zakona. Slično kao i u postupku predviđenom prijašnjim poslovničkim odredbama, nakon što je Zakonodavno-pravna komisija utvrdila da je prijedlog opravdan, ujedno je utvrdila i prijedlog teksta autentičnog tumačenja koji je sa svojim izvještajem uputila nadležnim vijećima Sabora. Ako je, pak, ocijenila da prijedlog za davanje autentičnog tumačenja nije osnovan, o tome je bila dužna obavijestiti predsjednike nadležnih vijeća, a vijeća su, povodom tog njezinog izvještaja, bila dužna donijeti odluku.

3.2. Razdoblje od 1992. do 2000.

Unatoč donošenju Ustava RH 1990., koji je utvrdio dvodomnu strukturu Hrvatskoga sabora (Zastupnički dom i Županijski dom), Poslovnik Sabora RH iz 1992. (NN 17/92) i dalje je zadržao poslovnčku razradu trodomne strukture parlamenta s Vijećem udruženog rada, Vijećem općina i Društveno-političkim vijećem (čl. 32.-35.) preuzevši gotovo identična rješenja prethodnog Poslovnika o autentičnom tumačenju zakona, uz tek poneku novost, poput propisivanja ovlasti za davanje autentičnog tumačenja Ustava. Tako je propisano da Sabor RH donosi zakone i »daje autentično tumačenje Ustava i zakona« (čl. 134/1.), kao i da se ta autentična tumačenja Ustava i zakona objavljuju u NN (čl. 143/1.), dok je u cijelosti preuzeta prethodna poslovnčka odredba o ovlasti Zakonodavno-pravne komisije da »razmatra prijedloge za davanje autentičnog tumačenja zakona ili drugog akta Sabora« (čl. 72. podst. 9.).

Međutim, Poslovnik Sabora RH iz 1992. još jednom je izmijenio prijašnju poslovnčku odredbu o ovlaštenicima na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona. Za razliku od prijašnjeg, vrlo širokog kruga ovlaštenika, prema novom rješenju ovlaštenike su činili ovlašteni predlagatelji zakona (svaki zastupnik, radno tijelo Sabora i Vlada), Vrhovni sud RH, Upravni sud Hrvatske, republički javni tužitelj i republički javni pravobranitelj, a inicijativu za davanje autentičnog tumačenja zakona mogli su pokretati građani te njihove organizacije i udruženja (čl. 188/3., 4.). Odredbe o postupku koji prethodi davanju autentičnog tumačenja zakona

u cijelosti su preuzete iz prethodnog Poslovnika, s time da se u njima više nije navodilo Izvršno vijeće Sabora odnosno nadležna vijeća Sabora, nego Vlada RH odnosno Sabor RH.

Nakon toga, iste (1992.) godine donesena je Odluka o Privremenom poslovničkom redu Zastupničkog doma Sabora RH (NN 55/92), kojom je samo privremeno uređeno ustrojstvo i način rada tog doma, i to do donošenja Poslovnika Zastupničkog doma Sabora RH. S obzirom na privremenu narav toga poslovničkog reda, koji je sadržavao svega 29 članaka, njime nisu bile obuhvaćene prijašnje poslovničke odredbe kojima se posebno uređivalo autentično tumačenje, nego je u čl. 18/1. podst. 8. bilo propisano da prijedloge za davanje autentičnog tumačenja zakona razmatra Odbor za zakonodavstvo, čime je ujedno napušten dotadašnji naziv toga radnog tijela (Zakonodavno-pravna komisija).

Poslovnik Zastupničkog doma Sabora RH²⁵ iz 1992. nastavlja uređivati autentično tumačenje po uzoru na Poslovnik Sabora RH iz 1992. te propisuje da Zastupnički dom, uz ostalo, donosi zakone i daje autentična tumačenja zakona (čl. 108/1.), da se autentično tumačenje zakona objavljuje u NN (čl. 117/1.) i da Odbor za zakonodavstvo razmatra prijedloge odnosno poticaje za davanje autentičnog tumačenja zakona ili drugog akta Zastupničkog doma (čl. 64. podst. 8.). Iako je preuzeta i odredba o ovlaštenicima na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona (temeljem čl. 167. to su bili: ovlašteni predlagatelj zakona, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Upravni sud Hrvatske, republički javni tužitelj i republički javni pravobranitelj), vrijedi izdvojiti da su u dvodomnoj strukturi Sabora RH prema čl. 121/1. Poslovnika Zastupničkog doma Sabora RH iz 1992. ovlašteni predlagatelji zakona bili zastupnik u Zastupničkom domu, radna tijela Zastupničkog doma, Županijski dom i Vlada RH. Također, za razliku od Poslovnika Sabora RH iz 1992., inicijativu za davanje autentičnog tumačenja više nisu mogli pokretati građani, njihove organizacije i udruženja budući da je propisano da »poticaj za davanje autentičnog tumačenja zakona može zatražiti« (doduše, bilo bi ispravnije upotrijebiti riječ »uputiti«, a ne »zatražiti«) isključivo ovlaštenik prava na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja. Ima li se u vidu da je time jedan te isti krug ovlaštenika mogao birati hoće li uputiti inicijativu ili podnijeti prijedlog za davanje autentičnog tumačenja,

²⁵ NN 59/92, 89/92, 43/94. Iako su unutarnje ustrojstvo i način rada Županijskog doma također bili regulirani poslovníkom, niti jedan od poslovníka tog doma nije sadržavao odredbu o autentičnom odnosno vjerodostojnom tumačenju zakona.

takvo poslovničko rješenje doima se upitnim pa ne čudi što je ono vrlo brzo i napušteno.²⁶

Na tragu prijašnjih poslovnčkih odredbi određeno je da prijedlog odnosno poticaj za davanje autentičnog tumačenja zakona mora sadržavati naziv zakona, naznaku odredbe za koju se traži tumačenje i razloge za to, kao i da se podnosi predsjedniku Zastupničkog doma koji ga, zatim, upućuje Odboru za zakonodavstvo, matičnom radnom tijelu i Vladi, ako ona nije podnositelj prijedloga odnosno poticaja, radi ocjene njihove osnovanosti. Daljnje postupovne odredbe o autentičnom tumačenju zakona u cijelosti su preuzete iz Poslovnika Sabora RH iz 1992., s time da se u njima više nije navodio Sabor, nego Zastupnički dom.

Poslovnik Zastupničkog doma Sabora RH iz 1995. (NN 99/95, 8/96, 89/98) također je nastavio s dotadašnjom (bogatom) praksom preuzimanja prijašnjih poslovnčkih rješenja autentičnog tumačenja zakona uz tek poneku izmjenju. Naime, iako je gotovo u cijelosti zadržan dotadašnji način uređenja autentičnog tumačenja zakona, vidljive su dvije izmjene – prva, kojom je tumačenje zakona prvi put poslovnički određeno kao »vjerodostojno«, a ne više kao »autentično« (čl. 113/1.), i druga, kojom je sužen krug ovlaštenika prava na podnošenje prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona propisivanjem da navedeni prijedlog »može zatražiti ovlašteni predlagatelj zakona« (čl. 167.), tj. svaki zastupnik u Zastupničkom domu, radna tijela Zastupničkog doma, Županijski dom i Vlada (čl. 125/1.).

3.3. Razdoblje od 2000. do 2013.

Poslovnik Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora²⁷ iz 2000. na gotovo identičan način uređuje vjerodostojno tumačenje zakona kao i prethodne poslovničke odredbe, ali uz tri novosti. Prva je sadržana u obvezi matičnoga radnog tijela i Vlade da – nakon što predsjednik Zastupničkog doma uputi prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja Odboru za zakonodavstvo, matičnom radnom tijelu i Vladi, radi ocjene osnovanosti tog prijedloga – u roku od 15 dana dostave mišljenje Odboru za zakono-

²⁶ Nakon samo tri mjeseca donesena je Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Zastupničkog doma Sabora RH (NN 89/92) kojom je brisana riječ »poticaj« u člancima kojima je uređeno autentično tumačenje (čl. 167.-169.).

²⁷ NN 71/00, 129/00, 9/01, 117/01, 6/02, 41/02, 91/03, 58/04, 69/07, 39/08, 86/08, 66/12, 66/12, 81/12, 113/12.

davstvo. Ne dostave li matično radno tijelo i Vlada mišljenje u navedenom roku, smatra se da su suglasni s prijedlogom za davanje vjerodostojnog tumačenja (čl. 174/3.). Druga novost sastoji se u propisivanju rokova za postupanje Odbora za zakonodavstvo. Naime, nakon što pribavi mišljenja matičnoga radnog tijela i Vlade, ili nakon isteka navedenog roka od 15 dana, Odbor za zakonodavstvo ocjenjuje je li prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona osnovan te u roku od 15 dana izvješćuje o svom stajalištu Zastupnički dom. (čl. 175/1.). Treća novost vidljiva je tek uvidom u čl. 132/1. kojim su pravo podnositi prijedloge zakona (uz tadašnje ovlaštenike, tj. svakog zastupnika u Zastupničkom domu, radna tijela Zastupničkog doma, Županijski dom i Vladu) dobili i klubovi zastupnika Zastupničkog doma, što je ujedno značilo da imaju pravo podnijeti prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona, sukladno čl. 173.

Nakon što je Promjenom Ustava RH 2001. napuštena dvodomna struktura parlamenta, Odlukom o izmjenama i dopunama Poslovnika Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora (NN 117/01) u čl. 49. određeno je da se u poslovničkim odredbama riječi »Zastupnički dom« (u određenom padežu) zamjenjuju riječju »Sabor« (u odgovarajućem padežu), čime su bile izmijenjene i odredbe kojima se uređivalo vjerodostojno tumačenje zakona. Međutim, unatoč mnogim izmjenama i dopunama tog Poslovnika, odredbe o vjerodostojnom tumačenju nisu bile izmijenjene ni dopunjene sve do prestanka njegova važenja, tj. danom stupanja na snagu važećeg Poslovnika Hrvatskoga sabora iz 2013. (NN 81/13, dalje: Poslovnik HS-a).

4. Vjerodostojno tumačenje prema važećem Poslovniku Hrvatskoga sabora

4.1. Ovlašteni predlagatelji

Po uzoru na prijašnja poslovnička rješenja, Poslovnik HS-a u čl. 159. određuje da Hrvatski sabor, među ostalim, »daje vjerodostojna tumačenja pojedinih odredaba zakona«, a prijedloge za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona ili drugog akta koji je donio Hrvatski sabor razmatra Odbor za zakonodavstvo (čl. 62. podst. 7.). Usto, određena pravila u vezi s vjerodostojnim tumačenjem pojedinih odredaba propisa sadržana su u čl. 67. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor (NN 74/15, dalje: Jedinstvena pravila).

Prema čl. 208. Poslovnika HS-a, prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona može podnijeti ovlašteni predlagatelj zakona iz čl. 172.

(svaki zastupnik, klubovi zastupnika, radna tijela²⁸ Hrvatskoga sabora i Vlada), a na postupak za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona *mutatis mutandis* primjenjuju se poslovničke odredbe o postupku donošenja zakona, s obzirom na stajalište Ustavnog suda RH²⁹ da je akt kojim se daje vjerodostojno tumačenje zakona zakon u punom i pravom smislu te riječi.

Pravo građana, njihovih organizacija i udruženja na inicijativu za davanje autentičnog tumačenja zakona *explicite* je bilo propisano do Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika Zastupničkog doma Sabora RH od 23. prosinca 1992. Međutim, koristeći se pravom peticije iz čl. 46. Ustava RH, građani i drugi subjekti putem ovlaštenih predlagatelja zakona³⁰ i dalje mogu inicirati davanje takvog tumačenja. Naime, na tu ustavnu odredbu naslanja se čl. 44/6. Poslovnika HS-a prema kojemu radno tijelo može raspraviti o predstavkama i prijedlozima koje građani podnose Hrvatskom saboru. Bude li, stoga, podnesen prijedlog koji bi smjerao davanju vjerodostojnog tumačenja zakona, predsjednik Hrvatskoga sabora proslijedit će taj prijedlog predsjedniku matičnoga radnog tijela³¹ koji je najkasnije u roku od tri mjeseca dužan izvijestiti podnositelja o ishodu njegova prijedloga.

4.2. Podnošenje, sadržaj i upućivanje prijedloga

Poslovnik HS-a u čl. 209/1. propisuje da se prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona podnosi predsjedniku Hrvatskoga sabora i određuje što mora sadržavati. U usporedbi s Poslovníkom HS-a iz 2000., kojim je (po uzoru na prijašnje poslovničke odredbe) u čl. 172/1. bilo predviđeno da prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona mora sadržavati naziv zakona, naznaku odredbe za koju se traži tumačenje i razloge zbog kojih se traži tumačenje, Poslovnik HS-a određuje da taj prijedlog, uz sva tri navedena elementa, mora sadržavati i izvore potrebnih sredstava te prijedlog teksta vjerodostojnog tumačenja zakona.

²⁸ U čl. 59. navodi se 29 radnih tijela, a usto još i dva izaslanstva Hrvatskoga sabora imaju položaj radnog tijela.

²⁹ Rješenje U-I-2488/2004 od 14. studenoga 2007.

³⁰ Npr. Izvješće Odbora za informiranje, informatizaciju i medije o Inicijativi HRT-a za davanje vjerodostojnog tumačenja čl. 22/7. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji, <http://ww.sabor.hr/Default.aspx?art=37630>.

³¹ Prema čl. 3. podst. 4., matično radno tijelo je svako radno tijelo Hrvatskoga sabora koje prati, raspravlja i zauzima stajališta o pitanjima o određenoj temi iz svog djelokruga.

Preuzimajući dotadašnja poslovnička rješenja o postupanju s prijedlogom za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona, Poslovnik HS-a u čl. 209/2. propisuje da predsjednik Hrvatskoga sabora upućuje prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona Odboru za zakonodavstvo, matičnom radnom tijelu i Vladi, ako ona nije podnositelj prijedloga, radi ocjene njegove osnovanosti. Matično radno tijelo i Vlada dužni su, zatim, dostaviti mišljenje Odboru za zakonodavstvo u propisanom roku. Za razliku od Poslovnika HS-a iz 2000., kojim je bio propisan rok od 15 dana, Poslovnikom HS-a u čl. 209/3. taj rok produžen je na 30 dana budući da se na postupak za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona na odgovarajući način primjenjuju odredbe Poslovnika HS-a o postupku donošenja zakona.³² Ako matično radno tijelo i Vlada to ne učine u roku od 30 dana, smatra se da su suglasni s tim prijedlogom.

4.3. Ocjena osnovanosti, rasprava i odlučivanje

Nakon što pribavi mišljenja matičnoga radnog tijela i Vlade ili nakon što istekne rok za dostavu njihova mišljenja, Odbor za zakonodavstvo ocjenjuje je li valjano podneseni prijedlog osnovan te u roku od 30 dana izvješćuje o svom stajalištu Hrvatski sabor. Utvrdi li da je osnovan, podnijet će prijedlog teksta vjerodostojnog tumačenja sa svojim izvješćem Hrvatskom saboru, no ocijeni li da prijedlog nije osnovan, o tome će izvijestiti Hrvatski sabor koji povodom toga izvješća donosi odluku. Iako se *mutatis mutandis* primjenjuju poslovničke odredbe o postupku donošenja zakona, valja napomenuti da se redovni postupak donošenja zakona provodi u dva (iznimno u tri) čitanja. Ipak, smatrajući da to u slučaju vjerodostojnog tumačenja zakona »u pravilu ne bi imalo osobiti utjecaj«³³, zakonodavac je u čl. 210/4. propisao da se o prijedlogu za vjerodostojno tumačenje zakona raspravlja u jednom čitanju.

Odluku o davanju ili nedavanju vjerodostojnog tumačenja pojedinih odredbi zakona Hrvatski sabor donosi istom onom većinom kojom je taj zakon donesen (čl. 254/2.), čime se nastojalo otkloniti svaku dvojbu o većini potrebnoj za donošenje takve odluke.³⁴ Prema čl. 169/1., vjerodostojno tu-

³² V. obrazloženje Konačnog prijedloga Poslovnika HS-a – predlagatelj Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, drugo čitanje, 19. lipnja 2013., <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=24609>.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

mačenje zakona objavljuje se u Narodnim novinama, ali i – za razliku od dotadašnjih poslovnčkih odredbi – u glasilu Hrvatskoga sabora.³⁵

4.4. Jedinstvena pravila

Hrvatski sabor donio je 19. lipnja 2015. Jedinstvena pravila kojima se nastoji osigurati jedinstvena metodologija, pravno usuglašen i nomotehnički ujednačen izričaj u aktima koje donosi Hrvatski sabor te, posljedično, otkloniti nedosljednost, dvojbenost, pogreške, a dijelom i potrebu za davanjem tumačenja, pa tako i vjerodostojnih tumačenja zakona.³⁶ Prema čl. 67. tih Pravila, vjerodostojno tumačenje pojedinih odredaba propisa – kada je davanje takvog tumačenja propisano u hrvatskom pravnom sustavu – daje ili ne daje donositelj toga propisa te ima jednaku pravnu snagu kao i propis za čiju se pojedinu odredbu daje (od dana njegova stupanja na snagu) i mora biti nedvojbeno, sažeto, izričito i, u pravilu, sadržano u jednoj rečenici kojom se razrješuje dvojba ili različito tumačenje u primjeni.

Međutim, ima li se u vidu da se u Jedinstvenim pravilima koristi pojam vjerodostojnog tumačenja pojedinih odredaba »propisa«, kao i da se pod pojmom propisa u smislu čl. 2. tih pravila ne razumije samo zakon, već i, primjerice, pravilnik, odluka i drugi opći akt, vrijedi napomenuti da prema stajalištu Ustavnog suda RH izraženom u odluci U-II-3438/2005 od 16. svibnja 2007. i rješenju U-II-2574/2005 od 15. veljače 2011. donositelji (podzakonskih) propisa nisu ovlašteni donositi vjerodostojna tumačenja propisa. Naime, po svojoj naravi vjerodostojno tumačenje proizvodi pravne učinke od dana stupanja na snagu propisa, što znači da ima povratno djelovanje, a temeljem čl. 90/4. Ustava RH, drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje. Stoga, budući da podzakonske propise nije dopušteno vjerodostojno tumačiti, valjalo bi uzeti da se čl. 67. Jedinstvenih pravila odnosi isključivo na vjerodostojno tumačenje zakona.

³⁵ Glasilom Hrvatskoga sabora smatraju se njegove internetske stranice (čl. 280/2. Poslovnika HS-a).

³⁶ V. točku II. c) Prijedloga jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor od 27. veljače 2015., <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=41930>.

4.5. Kritike dijela stručne javnosti i stajališta Ustavnog suda

Polazeći od toga da je ovlast Hrvatskoga sabora da daje vjerodostojna tumačenja zakona izrijekom propisana isključivo poslovnicičkim odredbama, dio stručne javnosti izrazio je kritike na legitimitet vjerodostojnog tumačenja zakona ističući da niti jedna odredba Ustava RH ne propisuje ovlast Hrvatskom saboru da daje takvo tumačenje i da tu ovlast Poslovnik HS-a ne može davati. Nadalje, izraženo je shvaćanje da davanje vjerodostojnog tumačenja od strane zakonodavca predstavlja zadiranje u djelokrug sudbene vlasti i da ono nije u skladu s načelom diobe vlasti iz čl. 4/1. Ustava RH. Pored toga, istaknuto je da poslovničke odredbe o davanju vjerodostojnog tumačenja omogućuju podložnost tog tumačenja političkoj volji parlamentarne većine, a problematičnim je istaknuto i to što vjerodostojna tumačenja zakona imaju povratni učinak (npr. Giunio, 2009, str. 2-3). Vodeći se za navedenim argumentima, kritičari ovog instituta uglavnom su suglasni u shvaćanju da bi ga zbog toga trebalo ukloniti iz hrvatskoga pravnog poretka ili bitno ograničiti pretpostavke njegove upotrebe (Antić, 2015, str. 638).

Navedene kritike posebno su bile apostrofirane u povodu odluke Ustavnog suda RH o ustavnoj ovlasti Hrvatskoga sabora da daje vjerodostojna tumačenja zakona (rješenje U-II-1265/2000 od 28. rujna 2004.) i vjerodostojnog tumačenja čl. 3/1. Zakona o zateznim kamatama (NN, 28/96)³⁷ (Giunio, 2006, str. 72). Iznoseći stajalište da je vjerodostojno tumačenje zakona suprotno načelu diobe vlasti i vladavine prava s obzirom na to da se njime zadire u nadležnost sudbene vlasti i vrijeđa zabrana retroaktivnosti, Rodin drži da takvom tumačenju zakona nema mjesta u demokratskom pluralističkom društvu³⁸ (*ibid.*), a Jukić (*ibid.*, str. 75) ističe da bi svako uvođenje vjerodostojnog tumačenja nižim aktom od Ustava bilo protuustavno (Rodin, 2005, str. 90-99; 102). Potočnjak smatra da je s aspekta diobe vlasti riječ o dvojbenom institutu, kao i da se u tom smislu doista može postaviti pitanje zadire li njime zakonodavna vlast u ovlasti sudbene vlasti, ali ujedno ističe da su u nekoliko slučajeva upravo sudovi

³⁷ Vjerodostojno tumačenje čl. 3/1. Zakona o zateznim kamatama (NN 58/04).

³⁸ Rodin takvo tumačenje zakona naziva »ideološkom slikom komunizma«, v. M., M. (2014.) *Akademik Krapac protiv Josipovićevog staljinističkog »autentičnog tumačenja zakona«*. Preuzeto s mrežne adrese: <http://hrsvijet.net/index.php/arhiva-clanaka-hrsvijet-net/137-arhiva-stari-hrsvijet-net-1/31969-akademik-krapac-protiv-josipovievovog-staljinistikog-auten-tinog-tumaenje-zakona>.

zatražili da se određene dvojbe riješe vjerodostojnim tumačenjem, smatrajući da su teret svoje odgovornosti nastojali prebaciti na zakonodavca, tražeći »pribježište u stavu politike« (*ibid.*, str. 74). Što se tiče uklanjanja vjerodostojnog tumačenja ili njegova ograničavanja u hrvatskom ustavno-pravnom poretku, Potočnjak smatra da to zahtijeva ozbiljnu raspravu, s argumentima *pro et contra*, da bi se došlo do prihvatljivog rješenja (*ibid.*, str. 75). Slično stajalište zauzima Omejec prema kojoj za tezu o vjerodostojnom tumačenju zakona kao »reliktu nedemokratskog, totalitarnog sustava sovjetskog tipa, pa onda i socijalističkog sustava ili kao o institutu povezanom s načelom jedinstva vlasti, koji ne poznaje nijedna suvremena država na svijetu« ne postoji dovoljno argumenata te ističe da stajalište o zadiranju vjerodostojnog tumačenja zakona u ustavno načelo diobe vlasti i načelo samostalnosti i neovisnosti sudstva čini tek jedno od više pravnih stajališta u pravnoj literaturi i ustavnoj jurisprudenciji. U tom smislu, Omejec ističe da bi se za pravilnu valorizaciju instituta vjerodostojnog tumačenja u hrvatskom ustavnopravnom poretku trebalo razmotriti sva postojeća pravna stajališta (*ibid.*, str. 73-74; 100-106).

U svjetlu izloženih kritika, najprije vrijedi istaknuti da je Ustavni sud RH u rješenju U-II-1265/2000 od 28. rujna 2004. (rješenje iz 2004.) izrazio stajalište da iz ustavne ovlasti Hrvatskoga sabora za donošenje zakona (iz čl. 81. podst. 2. Ustava RH) proizlazi i njegova ovlast za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona. Smatrajući da je vjerodostojno tumačenje zakona »sadržajno samo dio ostvarivanja zakonodavne vlasti Hrvatskog sabora«, Ustavni sud RH u rješenju U-I-2488/2004 od 14. studenoga 2007. (rješenje iz 2007.) upozorio je na odredbu Ustava RH prema kojoj je Hrvatski sabor, između ostalog, i nositelj zakonodavne vlasti (čl. 71.), što »ustavnopravno podrazumijeva da, raspolažući cjelinom svih ovlasti koje čine po naravi zakonodavnu vlast, Sabor ima, u granicama Ustava, ovlast da sam u tom okviru određuje koje zakonodavne akte i u kojem obliku će donositi.« Pritom, Ustavni sud RH drži nedvojbenim da je akt kojim se daje vjerodostojno tumačenje zakona »zakon u punom i pravom smislu te riječi«, tzv. interpretativni zakon, i ističe da je taj institut po naravi stvari posve sukladan načelu diobe vlasti iz čl. 4/1. Ustava RH. Naime, Hrvatski sabor aktom o vjerodostojnom tumačenju zakona »kao zakonodavac tumači apstraktno – za sve slučajeve iste vrste – određene zakonske odredbe, dok sud, kad tumači zakon u primjeni, tumači ga pojedinačno vezano na rješavanje konkretnog slučaja«, slijedom čega proizlazi da zakonodavac time ne zadire u područje sudbene vlasti i time ju ne ograničava.

U rješenju iz 2007. valja podcrtati i važno stajalište o povratnom djelovanju akta o vjerodostojnom tumačenju. Naime, Ustavni sud RH navodi da

ti akti sadržajno »nedvojbeno zauzimaju stajalište o tumačenju određene ili određenih zakonskih odredbi koje se odnose na zakon koji tumače od trenutka kad je on stupio na snagu«, ali i da zakonsko tumačenje koje čini sadržaj vjerodostojnog tumačenja može biti primijenjeno isključivo na one slučajeve »čije rješavanje je u tijeku, odnosno na slučajeve koji će biti rješavani nakon stupanja na snagu zakonskog akta o vjerodostojnom tumačenju zakona.« Usto, prema čl. 90/5. Ustava RH, pojedine zakonske odredbe iz posebno opravdanih razloga mogu imati povratno djelovanje pa – »čak i kad bi se prihvatila predlagateljeva tvrdnja o retroaktivnosti akta o vjerodostojnom tumačenju zakona« – taj akt u svim slučajevima (u pravilu onda kada se odnosi samo na pojedine odredbe zakona, a ne na zakon u cijelosti) ne bi bio nesuglasan Ustavu RH. S time u vezi zaključno se navodi da je »načelno govoreći njegovo povratno djelovanje prividno« jer samo utvrđuje značenje koje treba dati jednoj ili većem broju pojedinih odredbi zakona koji je na snazi i nema povratno djelovanje, a takvo djelovanje nema ni akt o vjerodostojnom tumačenju. Na kraju, da bi institut vjerodostojnog tumačenja zakona bio u skladu s Ustavom RH, Ustavni sud RH drži da on »mora ostati u granicama zakonskog tumačenja«, iz čega slijedi zabrana da se aktom kojim se daje vjerodostojno tumačenje zakona mijenjaju i sadržajno dopunjuju zakonske odredbe na koje se to vjerodostojno tumačenje odnosi i, ujedno, obveza Hrvatskoga sabora da po propisanom postupku donese zakon o izmjenama i/ili dopunama zakona koji želi izmijeniti i/ili dopuniti ili, pak, donese nov zakon u cijelosti.

5. Usporedno parlamentarno pravo

U usporednom parlamentarnom pravu može se zamijetiti nekoliko primjera uređivanja autentičnog tumačenja zakona odredbama parlamentarnog poslovnika. Pod takvim nazivom ono je uređeno Poslovníkom Državnog zbora Republike Slovenije³⁹ (čl. 107. i 149.-152.), do 2010. bilo je uređeno i Poslovníkom Skupštine Crne Gore⁴⁰ (čl. 157.-159.), a do 2015. i Poslovníkom Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

³⁹ Ur. list Republike Slovenije 35/02, 60/04, 64/07, 92/07, 105/10, 80/13.

⁴⁰ Sl. list Crne Gore 51/06, 66/06, 88/09, 7/10. Odlukom o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore (Sl. list Crne Gore 80/10) od 31. 12. 2010. navedeni članci su brisani.

ne⁴¹ (čl. 146.-149.). Usto, odredbe o autentičnom tumačenju sadržane su i u Poslovniku Narodne skupštine Republike Srbije⁴² (čl. 194. i 195.), no pritom valja istaknuti da su ovlast Narodne skupštine za donošenje autentičnog tumačenja zakona, kao i pravo narodnog poslanika da predlaže autentično tumačenje zakona propisani Zakonom o Narodnoj skupštini⁴³ (čl. 8/1. i čl. 40/1. t. 2.). Nadalje, odredbe o autentičnom tumačenju zakona sadržane su u Poslovniku Sobraanja Republike Makedonije⁴⁴ (čl. 175. i 176.), dok je ovlast parlamenta da daje takvo tumačenje zakona propisana Ustavom Republike Makedonije⁴⁵ (čl. 68/1.).

Na ustavnoj razini autentično tumačenje ustanovljeno je i, primjerice, u Ustavu Kraljevine Belgije⁴⁶ (čl. 84.), Ustavu Helenske Republike⁴⁷ (čl. 72/1. i čl. 77.) i u Ustavu Velikog Vojvodstva Luksemburga⁴⁸ (čl. 48.), ali ne i odredbama parlamentarnog poslovnika. U Italiji, pak, ovlast zakonodavca da tumači zakone nije izrijeком spomenuta niti u Ustavu Talijanske Republike⁴⁹ niti u Poslovniku Zastupničkog doma⁵⁰, jednako kao što u tim aktima izrijeком nisu utvrđene zabrane (ograničenja) prava zakonodavca na tumačenje zakona, poput zabrane retroaktivnosti i presizanja u pravosudnu funkciju i pendentne postupke, već te zabrane proizlaze iz pojedinih (ustavnih) načela i prakse Ustavnog suda (Antić, 2015, str. 627-628; Rodin, 2005a, str. 52). Stoga iz svega navedenog slijedi da u us-

⁴¹ Sl. glasnik BiH 79/14. Na temelju čl. 3. st. 1. Izmjena Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (Sl. glasnik BiH 81/15) od 7. 10. 2015. navedeni članci su brisani.

⁴² Sl. glasnik Republike Srbije 52/10, 13/11, 20/12.

⁴³ Sl. glasnik Republike Srbije 9/10.

⁴⁴ Sl. vesnik na Republika Makedonija 91/08, 119/10, 130/10, 23/13.

⁴⁵ Sl. vesnik na Republika Makedonija 52/91, 1/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05, 3/09, 49/11.

⁴⁶ http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf.

⁴⁷ <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>.

⁴⁸ http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/Constitution/constitution_gdl.pdf.

⁴⁹ http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/costituzione_EN_dicembre2014.pdf.

⁵⁰ http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf.

porednom parlamentarnom pravu postoje vrlo različiti pristupi uređenju ove materije.

6. Zaključak

Nakon što su ukratko izložena temeljna obilježja vjerodostojnog tumačenja zakona, u radu je kroz povijesni i teorijski pristup tom institutu pobliže razmotreno kako se razvijala koncepcija o isključivom pravu zakonodavca na tumačenje zakona prema kojoj je donositelj zakona ujedno i njegov jedini (vjerodostojni) tumač. U tu svrhu apostrofirani su, *inter alia*, *Codex Iustinianus* iz 529., čl. 7. Ordonancije Ljudevita XIV. iz 1667., ali i čl. XIII. Zakonika Josipa II. iz 1786. te para. 8. OGZ-a iz 1811., putem kojih se može pratiti kako se navedena koncepcija uspjela održati kroz niz stoljeća u različitim pravnim poredcima.

Otkako je vjerodostojno tumačenje zakona – pod nazivom »obavezno tumačenje« – bilo uvedeno u pravni sustav NRH, Ustavom NRH iz 1947., ustavna odredba kojom je izrijekom bila propisana ovlast hrvatskog parlamenta da daje takvo tumačenje zakona zadržana je sve do Ustava RH iz 1990., nakon kojega je ta ovlast do danas izrijekom ostala propisana isključivo poslovnicičkim odredbama koje uređuju i postupak pripreme i davanja takvog tumačenja. Na takvoj pravnoj podlozi Hrvatski sabor je u razdoblju od 1990. do 2016. donio ukupno 30 akata o vjerodostojnom tumačenju, i to 18 akata o davanju vjerodostojnog tumačenja i 12 odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja. Usporedbe radi, Državni zbor Republike Slovenije tijekom razdoblja od 1994. do 2016. donio je ukupno 26 akata o davanju autentičnog tumačenja zakona.⁵¹

Ustavnu ovlast da »daje obavezna tumačenja« zakona u NRH imao je Prezidijum Sabora NRH (do 1953.), nakon kojega je ta ovlast pripala Komisiji za tumačenje zakona Sabora NRH – isprva uz obvezu za podnošenje tumačenja na naknadnu potvrdu nadležnim domovima (do 1958.), a potom bez te obveze (do 1963.). Nakon toga, ustavnu ovlast da »daje autentična tumačenja« imao je Sabor SRH, sve do Ustava RH iz 1990. kada je ta ovlast ostala propisana isključivo poslovnicičkim odredbama.

Uspoređujući krug ovlaštenika prava na podnošenje prijedloga za davanje obaveznog, autentičnog i, potom, vjerodostojnog tumačenja zakona,

⁵¹ Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije, www.pisrs.si, stanje zaključno s datumom: 1. svibnja 2016.

može se uočiti da je – u odnosu na ovlaštenike prema Poslovniku Sabora NRH iz 1954., koje su činili (samo) zastupnik, odbor doma, Izvršno vijeće i Vrhovni sud – krug ovlaštenika značajno proširen Poslovníkom Sabora SRH iz 1975. te njegovim izmjenama i dopunama davanjem prava podnošenja prijedloga, *inter alia*, i Ustavnom sudu, Upravnom sudu, Sudu udruženog rada, republičkom društvenom pravobranitelju samoupravljanja, republičkom javnom pravobranitelju i republičkom javnom tužitelju. Do sužavanja toga kruga došlo je (tek) s Poslovníkom Sabora SRH iz 1992., koji je propisao da pravo na podnošenje prijedloga za davanje autentičnog tumačenja zakona imaju ovlašteni predlagatelji zakona (svaki zastupnik, radno tijelo Sabora i Vlada) te Vrhovni sud, Upravni sud, republički javni tužitelj i republički javni pravobranitelj, dok je Poslovníkom Zastupničkog doma Sabora RH iz 1995. krug ovlaštenika prava na podnošenje prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona dodatno sužen propisivanjem da navedeni prijedlog može podnijeti samo ovlašteni predlagatelj zakona, tj. svaki zastupnik, radna tijela i Vlada (te Županijski dom, ali samo do napuštanja dvodomne strukture parlamenta, 2001.). Nakon što su prema Poslovníku Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora iz 2000. ovlaštenici prava na podnošenje prijedloga za davanje vjerodostojnog tumačenja postali i klubovi zastupnika Zastupničkog doma, krug tih ovlaštenika do danas više nije mijenjan.

S iznimkom Ustavnog zakona iz 1953., kojim je za davanje obaveznih tumačenja zakona bila propisana nadležnost Komisije za tumačenje zakona te njena obveza da tumačenja podnosi na naknadnu potvrdu nadležnim domovima, odredbe o postupku pripreme i davanja obaveznog, autentičnog i, potom, vjerodostojnog tumačenja nisu bile propisane ustavnim, već samo poslovníčkim odredbama. Nakon što su Poslovníkom Sabora SRH iz 1965. prvi put bile predviđene postupovne odredbe (prema kojima je Zakonodavno-pravna komisija razmatrala prijedloge za davanje autentičnih tumačenja i o tome davala mišljenje nadležnim vijećima), Poslovník Sabora SRH iz 1975. detaljno je propisao postupak pripreme i davanja autentičnog tumačenja čije su osnovne konture zadržane do danas (npr. propisani sadržaj prijedloga za davanje autentičnog tumačenja te njegovo podnošenje predsjedniku parlamenta i upućivanje u daljnju proceduru, ocjena osnovanosti prijedloga i podnošenje parlamentu prijedloga teksta autentičnog tumačenja zajedno s izvješćem nadležnog radnog tijela, odnosno obavijest toga radnog tijela parlamentu da prijedlog za davanje autentičnog tumačenja zakona nije osnovan te objava autentičnog tumačenja zakona u Narodnim novinama). S druge strane, iako je tim Poslovníkom bio propisan i postupak ostvarenja prava na inicijativu za davan-

nje autentičnog tumačenja zakona, Odlukom o izmjenama i dopunama Poslovnika Zastupničkog doma Sabora RH iz 1992. to pravo prestalo je biti izrijekom propisano, ali je sâma mogućnost upućivanja inicijative za davanje tog tumačenja do danas ostala prisutna putem korištenja pravom peticije iz čl. 46. Ustava RH.

Iz navedenog slijedi da je, za razliku od svih dotadašnjih poslovnika, Poslovnik Sabora SRH iz 1975. vrlo detaljno i sistematizirano razradio ustavnu odredbu o ovlasti hrvatskog parlamenta da daje autentično tumačenje zakona, propisujući rješenja koja su, uz određene korekcije, preuzimali kasniji poslovnici, a njihove su osnovne konture, kao što je prethodno opisano, zadržane i u važećem Poslovniku HS-a. S druge strane, za razliku od Poslovnika Sabora SRH iz 1975. – koji se pokazao izvoristom većine današnjih poslovnika rješenja o vjerodostojnom tumačenju – važeći Poslovnik HS-a i drugi poslovnici hrvatskog parlamenta doneseni nakon 1990. ne naslanjaju se na izričitu ustavnu odredbu o njegovoj ovlasti da daje vjerodostojna tumačenja zakona budući da ona u Ustavu RH nije izrijekom propisana, već proizlazi iz ustavne ovlasti Hrvatskoga sabora za donošenje zakona. U kontekstu kritika dijela stručne javnosti na legitimitet vjerodostojnog tumačenja zakona, posebno bi valjalo naglasiti da potonje predstavlja stajalište Ustavnog suda RH koji je dvaput bio u prilici odlučivati o ustavnoj ovlasti Hrvatskoga sabora da daje vjerodostojna tumačenja zakona (rješenjem iz 2004. i 2007.), ali u oba slučaja nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom RH poslovnika odredaba kojima se uređuje davanje vjerodostojnog tumačenja, ističući, uz ostalo, da ono čini tek dio ostvarivanja zakonodavne vlasti parlamenta te da je riječ o zakonu u punom i pravom smislu te riječi. Takvo stajalište Ustavnog suda RH Hrvatski sabor je ugradio u važeći Poslovnik HS-a propisujući da se na postupak davanja vjerodostojnog tumačenja zakona na odgovarajući način primjenjuju odredbe Poslovnika HS-a o postupku za donošenje zakona i da se o davanju ili nedavanju vjerodostojnog tumačenja pojedinih odredbi zakona odlučuje istom većinom kojom je taj zakon donesen.

Osim Republike Makedonije, u svim ostalim državama bivše SFRJ koje su zadržale institut vjerodostojnog (autentičnog) tumačenja zakona ovlast zakonodavca da tumači zakon nije izrijekom utvrđena u njihovu ustavu, a isti pristup bio je vidljiv i na primjeru Crne Gore sve do 2010., kada je institut autentičnog tumačenja ondje napušten brisanjem relevantnih poslovnika odredbi, i u Bosni i Hercegovini, u kojoj je do napuštanja tog instituta brisanjem relevantnih poslovnika odredbi došlo potkraj 2015. Pored toga, vrijedi primijetiti da su u Republici Srbiji odredbe o

autentičnom tumačenju sadržane u Poslovniku Narodne skupštine, ali i da su ovlast za donošenje autentičnog tumačenja zakona i pravo narodnog poslanika da predlaže autentično tumačenje zakona propisani Zakonom o Narodnoj skupštini. Nadalje, zanimljivo je da je autentično tumačenje na ustavnoj razini ustanovljeno, primjerice, u Ustavu Kraljevine Belgije, Ustavu Helenske Republike i Ustavu Velikog Vojvodstva Luksemburga, ali i da ono nije uređeno odredbama njihova parlamentarnog poslovnika. Štoviše, u Italiji ovlast zakonodavca da tumači zakone nije izrijekom spomenuta niti u ustavnim niti u poslovničkim odredbama, baš kao što njima izrijekom nisu utvrđena ni odgovarajuća ograničenja, već ona proizlaze iz pojedinih (ustavnih) načela i ustavnosudske prakse. Stoga navedeni primjeri pokazuju da u usporednom parlamentarnom pravu postoje doista različiti pristupi uređenju ove materije i da interpretativna ovlast zakonodavca ni u državama koje primjenjuju institut vjerodostojnog tumačenja zakona nije uvijek izrijekom propisana ustavom, zakonom, pa čak ni parlamentarnim poslovníkom.

Osvrćući se na kritike instituta vjerodostojnog tumačenja zakona, koje su uglavnom suglasne u shvaćanju da bi taj institut trebalo ukloniti iz hrvatskoga pravnog poretka ili bitno ograničiti pretpostavke za njegovu upotrebu, najprije bi valjalo imati u vidu da je Ustavni sud RH u rješenju iz 2004. i 2007. dao jasne odgovore na tri važna ustavnopravna pitanja koja su ujedno služila kao uporište za navedeno shvaćanje kritičara tog instituta: u pogledu povratnog djelovanja akta o vjerodostojnom tumačenju zakona, zadiranja u načelo diobe vlasti i ovlasti Hrvatskoga sabora da daje takva tumačenja zakona. Pored toga, vrijedi pridodati da je riječ o institutu koji je prisutan i u usporednom parlamentarnom pravu te da postoje primjeri država koje ga primjenjuju premda nije *explicite* propisan njihovim ustavom niti su njime izrijekom propisane određene zabrane (ograničenja). Što se tiče utjecaja pojedinih usporednih rješenja na uvođenje obaveznog tumačenja u Ustav FNRJ iz 1946., a zatim i u Ustav NRH iz 1947., redovito se u tom smislu ističe Ustav SSSR-a iz 1936., no u potrazi za mogućim utjecajima ne bi trebalo posve isključiti i austrijski OGZ iz 1811. Ipak, u suvremenom ustavnopravnom poretku propitivanje smislenosti i opstojnosti instituta vjerodostojnog tumačenja zakona ne bi trebalo biti opterećeno pozivanjem isključivo na to njegovo porijeklo i ideološka opredjeljenja koja se vežu uz ta razdoblja, no u praksi se bilježe i drugačiji primjeri.⁵²

⁵² V. Perić, Ž. (2014.) *Hodak: vjerodostojno tumačenje postoji u glavama onih koji su mentalni komunisti*. Preuzeto s: <http://narod.hr/hrvatska/vjerodostojno-postoji-u-glavama->

Iako bi na kraju, s obzirom na izloženo, valjalo izvesti zaključak o zadržavanju instituta vjerodostojnog tumačenja zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu, istovremeno bi trebalo ograničiti mogućnost izigravanja njegove svrhe. Naime, s obzirom na to da Hrvatski sabor o prijedlogu za vjerodostojno tumačenje raspravlja u (samo) jednom čitanju i da se aktom kojim se daje vjerodostojno tumačenje ne smiju mijenjati i sadržajno dopunjavati zakonske odredbe na koje se tumačenje odnosi, prije sâmog donošenja odluke o davanju vjerodostojnog tumačenja nužno je povesti računa o tome da vjerodostojno tumačenje zakona mora ostati u granicama zakonskog tumačenja da ne bi došlo do njegove protuustavnosti, kao i o tome da takvo tumačenje ne može biti primijenjeno na slučajeve koji su pravomoćno riješeni prije stupanja na snagu zakonskog akta o vjerodostojnom tumačenju zakona. Premda se može uzeti da važeće poslovničke odredbe o vjerodostojnom tumačenju čine posve solidan pravni temelj koji ne iziskuje značajnije intervencije u poslovnički tekst, u nastojanju da se spriječi učestalo posezanje za vjerodostojnim tumačenjem i, općenito, ograniči mogućnost izigravanja njegove svrhe, u praksi bi bilo potrebno obratiti pozornost i na sâm postupak donošenja zakona u kojemu bi sadržaj i smisao pojedinih odredbi trebao biti jasan već iz sadržaja prijedloga zakona koji, *inter alia*, sadržava i »tekst prijedloga zakona, s obrazloženjem« (čl. 174/1., podst. 4. Poslovnika HS-a). Nadalje, tome bi trebala pridonijeti i Jedinstvena pravila koja su donesena zato da bi se osigurala jedinstvena metodologija, pravno usuglašen i nomotehnički ujednačen izričaj u aktima Hrvatskoga sabora i, posljedično, otklonila nedosljednost, dvojbenost i pogreške, a samim time i smanjila potreba za davanjem vjerodostojnih tumačenja zakona.

Literatura

Alvazzi del Frate, P. (2014). The *référé législatif* and the *cahiers de doléances* of 1789. U Maffei, P. & Varanini, G. M. (eds.), *Honos alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri*, Vol. IV (str. 305-312). Firenze, Italia: Firenze University Press.

Antić, T. (2015). Vjerodostojno tumačenje zakona. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 36(1), 619-644.

onih-koji-su-mentalni-komunisti ili [n. p.] (2014.) *Komunističko-staljinistička metodologija autentičnog tumačenja zakona podriva temelje demokracije*. Preuzeto s mrežne adrese: <http://narod.hr/hrvatska/komunisticko-staljinisticka-metodologija-autenticnog-tumacenja-zakona-podriba-temelje-demokracije>.

- Bačić, A. (1999). Konstitucionalizam i parlamentarno pravo. *Vladavina prava*, 3(6), 129-155.
- Bačić, F. (1995). *Krivično pravo: opći dio*. Zagreb, Hrvatska: Informator.
- Čepulo, D. (2012). *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Derenčin, M. (1880). *Tumač k obćemu Austrijskomu građanskomu zakoniku, knjiga I*. Zagreb, Hrvatska: Nakladom Sveučilišne knjižare Albrechta i Fiedlera.
- Fira, A. (1979). *Ustavno pravo*. Beograd, Srbija: Privredni pregled.
- Giunio, M. (2005). Ustavnost i vjerodostojnost autentičnog tumačenja zakona u hrvatskoj praksi. *Pravo u gospodarstvu*, 44(5), 3-34.
- Giunio, M. (2006). Osvrt na rasprave o autentičnom tumačenju zakona. *Pravo i porezi*, 4, 72-77.
- Giunio, M. (2009). Autentično tumačenje propisa - kroz prizmu odluka Ustavnoga suda i Hrvatskog sabora. *Hrvatska pravna revija*, 9(5), 1-11.
- Harašić, Ž. (2011). Viskovićeva teorija tumačenja u pravu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 48(1), 57-72.
- Iancu, B. (2012). *Legislative Delegation: The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism*. Heidelberg, Njemačka: Springer.
- Montesquieu, C.-L. de S. (2003). *O duhu zakona* (tom prvi). Zagreb, Hrvatska: Demetra.
- Neumann, F. (1992). *Demokratska i autoritarna država*. Zagreb, Hrvatska: Naprijed.
- Perić, B. (1994). *Država i pravni sustav*. Zagreb, Hrvatska: Informator.
- Pravni leksikon* (2007). Zagreb, Hrvatska: Leksikografski Zavod Miroslav Krleža.
- Rodin, S. (2005). Vjerodostojno tumačenje zakona. U Barbić, J. (ur.), *Godišnjak Tribine Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika Grada Zagreba*, 4(33), 89-110.
- Rodin, S. (2005a). Diskurs i autoritarnost u europskoj i postkomunističkoj pravnoj kulturi. *Politička misao*, XLII(3), 41-64.
- Romac, A. (1988). *Minerva: florilegium sententiarum latinarum – florilegij latinskih izreka*. Zagreb, Hrvatska: Latina et Graeca.
- Šarić, Lj., Wittschen, W. (2003). *Rječnik sinonima hrvatskoga jezika*. Zagreb, Hrvatska: Neretva.
- Visković, N. (2006). *Teorija države i prava* (2. Izdanje). Zagreb, Hrvatska: Biro-tehnika.
- Vrban, D. (2003). *Država i pravo*. Zagreb, Hrvatska: Golden marketing.
- Vidaković Mukić, M. (2015). *Opći pravni rječnik*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.

Propisi

Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, NN 74/15

Odluka o privremenom poslovničkom redu Zastupničkog doma Sabora RH, NN 55/92

Poslovnik Hrvatskoga sabora, NN 81/13

Poslovnik Sabora NRH (1947), NN 25/47

Poslovnik Sabora NRH (1951), NN 4/51

Poslovnik Sabora NRH (1954), NN 5/54

Poslovnik Sabora NRH (1958), NN 57/58

Poslovnik Sabora RH (1992), NN 17/92

Poslovnik Sabora SRH (1965), NN 22/65

Poslovnik Sabora SRH (1970), NN 36/70, 41/70

Poslovnik Sabora SRH (1975), NN 22/75, 26/78, 32/78, 19/80, 19/82, 17/85, 14/86

Poslovnik Sabora SRH (1990), NN 21/90, 25/90, 28/90, 53/90

Poslovnik Ustavotvornog sabora NRH, NN 143/46

Poslovnik Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora, NN 71/00, 129/00, 9/01, 117/01, 6/02, 41/02, 91/03, 58/04, 69/07, 39/08, 86/08, 66/12, 66/12, 81/12, 113/12

Poslovnik Zastupničkog doma Sabora RH (1992), NN 59/92, 89/92, 43/94

Poslovnik Zastupničkog doma Sabora RH (1995), NN 99/95, 8/96, 89/98

Ustav FNRJ, Sl. list FNRJ 10/46

Ustav NRH, NN 7/47

Ustav RH, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14

Ustav SFRJ (1963), Sl. list SFRJ 14/63

Ustav SFRJ (1974), Sl. list SFRJ 9/74

Ustav SRH (1963), NN 15/63

Ustav SRH (1974), NN 8/74

Ustavni zakon NRH o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti, NN 9/53

Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti, Sl. list FNRJ 3/53

Zakon o Prezidijumu Ustavotvornog sabora NRH, NN 143/46, 29/51

Sudska praksa

Odluka Ustavnog suda RH: U-II-3438/2005, Zagreb, 16.5.2007.

Rješenje Ustavnog suda RH: U-I-2488/2004, Zagreb, 14.11.2007.

Rješenje Ustavnog suda RH: U-II-1265/2000, Zagreb, 28.9.2004.

Rješenje Ustavnog suda RH: U-II-2574/2005, Zagreb, 15.2.2011.

AUTHENTIC INTERPRETATION IN THE CROATIAN PARLIAMENTARY LAW SINCE 1947

Summary

The paper outlines the development of authentic interpretation in the Croatian parliamentary law from 1947 to 2016. The influence of previous regulation of authentic interpretation on the current legal solution is analysed by comparison of previous and current rules of procedure of the Croatian parliament. Special attention is devoted to constitutional authorisation of the Parliament to issue authentic interpretation, because current Rules of Procedure explicitly mention such competence, while there is not any related provision about authentic interpretation of laws in the Croatian Constitution. Rules of procedure applied before 1990 are systematized into four periods, 1947-1953, 1953-1963, 1963-1974, and 1974-1990. These periods correspond to the adoption of three versions of the Constitution and one constitutional law. The paper identifies three periods after 1990, 1990-1992, 1992-2000, and 2000-2013, which correspond to different structure of the Parliament (tricameral, bicameral, and unicameral). Current Rules of Procedure, adopted in 2013, are analysed according to their respective regulatory content. The professional critiques and the position of the Constitutional Court are pointed at together with some comparative examples.

Keywords: authentic interpretation of the law, parliamentary law, Constitution of the Republic of Croatia, Rules of Procedure of the Croatian Parliament (Hrvatski sabor)

Sudska kontrola uprave u Bosni i Hercegovini i pravna država

*Davor Trlin**

UDK 351.94(497.6)
347.998.85(497.6)
Professional paper / stručni rad
Received / primljeno: 29. 9. 2016.
Accepted / prihvaćeno: 9. 9. 2016.

Opisuje se raspodjela organizacije rješavanja upravnih sporova u BiH i nižih političko-teritorijalnih jedinica. Nakon analize normativnih rješenja i praktičnih iskustava upravnih sporova u BiH, prelazi se na ocjenu opravdanosti zahtjeva za reformom upravnih sporova u Bosni i Hercegovini kako bi se oni usuglasili sa pravnom stečevinom EU i čl. 6. st. 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji predstavljaju elemente pravne države. Posebno će biti predstavljeni selektirani stavovi sudske prakse u BiH, budući da je jurisdikcija jako važna za popunjavanje pravnih praznina u procesu oblikovanja pravnog sustava.

Ključne riječi: pravna država, pravosudni sistem, upravni spor, dvostепенost, puna sudska jurisdikcija

1. Uvod

Bosna i Hercegovina (BiH) država je složenog državnog uređenja. Sastoji se od dva ravnopravna entiteta i od Brčko distrikta BiH (čl. 1/3. Usta-

* Dr. sc. Davor Trlin, stručni saradnik u Centru za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine (senior adviser, Centre for education of judges and prosecutors of the Federation of Bosnia and Herzegovina, e-mail: davor.trlin@cest.gov.ba)

va BiH), koji je kondominij entiteta¹ i jedinica lokalne samouprave pod izravnim suverenitetom BiH.² Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine oktroirano je Aneksom IV Općeg okvirnog sporazuma za mir, zaključenog u Daytonu (Ohio, Sjedinjene Američke Države).

Navedeni sporazum kreirao je asimetričnu strukturu države. Sudska kontrola uprave u BiH odvija se kroz četiri odvojena sustava: sustav na državnom nivou, sustave koji egzistiraju u entitetima i sustav Brčko distrikta. Među tim sustavima ne postoji hijerarhijski odnos. Pored određenih razlika između tih sustava, a posebno sustava BiH u odnosu na niže političko-teritorijalne jedinice, postoji i velik broj sličnosti. To su, prvenstveno: predmet upravnog spora; pojam konačnog pobijanog akta; sastav suda; rasprava u upravnom sporu; domaćaj odluka; sustav pravnih lijekova i sudovi nadležni za odlučivanje (Kulenović, 2013, str. 78-89).

2. Bosna i Hercegovina kao pravna država

BiH je, prema čl. I/2 Aneksa 4 (Ustavu BiH), pravna država.³ Odredba ovog člana determinira BiH kao demokratsku državu »koja funkcionira po slovu zakona.« Iako iz ove formulacije proizilazi da se njome uvodi princip »vladavine prava« (u originalnom tekstu Aneksa 4 na engleskom jeziku, upotrijebljen je anglosaksonski pojam *rule of law*), ispravnijim bi

¹ Tačke 9-11 Konačne arbitražne odluke za Brčko, 5. 3. 1999.

² Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, 25/09). Brčko distrikt BiH priznat je čl. VI/4 Ustava BiH kao »jedinica lokalne samouprave čija je teritorija u zajedničkom vlasništvu (kondominijumu) entiteta, jedinica lokalne samouprave sa vlastitim institucijama, zakonima i propisima i sa ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi sa međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog«, koja se nalazi »pod suverenitetom BiH i ... spada pod nadležnost institucija BiH onako kako te nadležnosti proizilaze iz Ustava, čija je teritorija u zajedničkom vlasništvu (kondominijumu) Republike.«

³ Pravna država (njem. *Rechtsstaat*) javlja se unutar kompleksnog demokratskog društva. Kao koncept razvijena je krajem 19. i početkom 20. stoljeća u njemačkoj doktrini. Pravna država i demokratski politički režim međusobno su neodvojivi. Može se reći da je pravna država metod omogućavanja učešća građana u donošenju političkih odluka, dakle demokraciji. Pored koncepta pravne države javljaju se i srodni pojmovi – francuski koncept pravne države zasnovan na vladavini zakona (franc. *État de droit*) te koncept vladavine prava (engl. *Rule of law*), koji se odnosi na formalno poštivanje načela ustavnosti i zakonitosti, ali i na zahtjev da ustavi i zakoni imaju određen sadržaj, primjeren demokratskom režimu, tako da služe zaštiti ljudskih prava i sloboda. U savremenom društvu razlika između koncepta pravne države i vladavine prava postala je zanemariva (Šarčević, 1996, str. 55).

tumačenjem ovaj princip trebalo nazvati »pravnom državom«, posebno imajući u vidu sudsku praksu najviših domaćih pravnih instanci (Ustavni sud BiH, Dom za ljudska prava, Komisija za ljudska prava Ustavnog suda BiH) (Ademović et al., 2012, str. 74-75). Ustavna proklamacija pravne države/vladavine prava konkretizirana je u judikaturi Ustavnog suda BiH.⁴

U BiH je konkretizacija principa pravne države onemogućena nepostojanjem jednog apelacionog/vrhovnog suda.⁵ BiH je trenutačno jedina evropska država koja nema ni apelacionog ni vrhovnog suda. Formiranjem jednog od tih sudova ostvarili bi se, u daleko većoj mjeri, ideali pravne državnosti. S obzirom na činjenicu da u Sudu BiH egzistira Apelaciono odjeljenje, koje ima instancionu nadležnost u odnosu na ostala dva odjeljenja, formiranjem apelacionog/vrhovnog suda BiH obezbijedio bi se najviši nivo zaštite ljudskih prava, što i sam Ustav BiH zahtijeva.⁶ Jedan takav sud zadovoljio bi kriterije međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava o zaštiti prava na pravično suđenje, prava na žalbu u krivičnim stvarima i prava na djelotvoran pravni lijek.⁷

3. Struktura pravosudnog sistema

Pravosudni sistem Bosne i Hercegovine je kompleksan i posljedica je (federalnog) državnog uređenja. Država, entiteti i Brčko distrikt imaju pravo da na svom području uspostave odgovarajuće pravosudne institucije, tj. nadležnost za uspostavljanje pravosudnog sistema je podijeljena između Bosne i Hercegovine i nižih političko-teritorijalnih jedinica, entiteta i BD BiH. Shodno tome, postoje četiri odvojena sudska i tužilačka sistema.

⁴ Usp. npr. odluke Ustavnog suda BiH: AP 101/04, Sarajevo, 18. 1. 2005.; U 68/02, Sarajevo, 25. 6. 2004.; AP 3208/06, Sarajevo, 17. 3. 2009. i CH/02/9138, Sarajevo, 9. 11. 2005.

⁵ Preporuke Venecijanske komisije Vijeća Evrope iz *Mišljenja o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini*, koje je Komisija usvojila na svojoj 91. plenarnoj sjednici, održanoj 15. – 16. 6. 2012., idu u smjeru potrebe formiranja Vrhovnog suda BiH, dugoročno gledajući (tač. 102.b Mišljenja), a kratkoročno – uspostavljanje posebnog Apelacionog suda, kao drugostepenog suda za preispitivanje odluka usvojenih od Suda BiH, posredstvom transformacije postojećeg Apelacionog vijeća i koristeći postojeće finansijske resurse Suda BiH (tač. 63. i 102. Mišljenja).

⁶ Usp. čl. II/1., čl. II/2. i čl. II/6. Ustava BiH. Također usp. i prvu rečenicu preambule Ustava BiH, u kojoj se proklamira poštivanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti.

⁷ Usp. čl. 6., čl. 13. i čl. 2. Protokola 7. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te tač. 5. čl. 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Na nivou vlasti Bosne i Hercegovine postoje Ustavni sud Bosne i Hercegovine (ustavno sudstvo), kao ustavna kategorija, i Sud Bosne i Hercegovine te Tužilaštvo Bosne i Hercegovine (redovno sudstvo), kao zakonska kategorija. Entiteti, pored ustavnog sudstva, imaju i tri nivoa (stepena) redovnih sudova – u Federaciji Bosne i Hercegovine to su: općinski sudovi, kantonalni sudovi i Vrhovni sud F BiH⁸, a u Republici Srpskoj to su: osnovni sudovi, okružni sudovi i Vrhovni sud Republike Srpske.⁹ U Republici Srpskoj postoje i specijalizirani sudovi: okružni privredni sudovi i Viši privredni sud. Tužilaštva su organizirana i funkcioniraju na razini kantona/okruga, odnosno F BiH i RS. U Brčko distriktu Bosne i Hercegovine pravosudni organi su Osnovni sud BD BiH¹⁰, kao prvostepeni sudski organ (i jedini redovni sud u Bosni i Hercegovini koji ima univerzalnu nadležnost), Apelacioni sud BD BiH i Tužilaštvo BD BiH. Na nivou vlasti Bosne i Hercegovine je Sud Bosne i Hercegovine¹¹ (državni sud) i on nije ustavna kategorija. Sudski sistem u Bosni i Hercegovini sastoji se, dakle, od četiri odvojena podsistema.

Između državnog suda (federalnog) – Suda Bosne i Hercegovine i sudova pozicioniranih na nižim nivoima vlasti, nivoima vlasti federalnih jedinica (entiteta) i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, nema prevelikih vidova manifestacije međusobnih odnosa. Samo su tri nadležnosti Suda Bosne i Hercegovine prema sudovima u F BiH, RS i BD BiH. Sud BiH:

1. rješava sukob nadležnosti između sudova entiteta, između sudova entiteta i Suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine te između Suda Bosne i Hercegovine i bilo kojeg drugog suda (čl. 13/2. t. d) Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine);
2. zauzima konačan i pravno obavezujući stav vezan za provođenje zakona Bosne i Hercegovine i međunarodnih ugovora na zahtjev bilo kojeg suda entiteta ili bilo kojeg suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine kojem je povjereno provođenje zakona Bosne i Hercegovine (čl. 13/2. t. a) Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine);

⁸ Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 38/05, 22/06, i 63/10).

⁹ Zakon o sudovima Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske br. 37/12).

¹⁰ Zakon o sudovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine br. 19/07, 20/07, 39/09 i 31/11).

¹¹ Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10).

3. nadležan je za donošenje praktičnih uputstava za primjenu krivičnog materijalnog prava Bosne i Hercegovine iz nadležnosti Suda u vezi s krivičnim djelima genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i kršenje zakona i običaja rata te pojedinačnom krivičnom odgovornošću vezano za ova djela, po službenoj dužnosti ili na zahtjev bilo kojeg entitetskog suda ili suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (čl. 13/2. t. b) Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine).

4. Nezavisnost sudstva

Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir ne sadrži odredbe o sudskoj vlasti, ali je u čl. I/2. Aneksa 4 proklamirao načelo pravne države, iz čega su pojedini pravni stručnjaci zauzeli stav da se na osnovu ove odredbe može zaključiti da je ustavotvorac predvidio ustavni sistem BiH sa odvojenom i neovisnom sudskom vlašću (Ademović et al., 2012, str. 162). Članom 121. Ustava Republike Srpske određeno je da »sudsku vlast čine sudovi. Sudovi su samostalni i nezavisni i sude na osnovu Ustava i zakona«, a ovaj član također sadrži i sljedeću odredbu: »Sudstvo je samostalno i nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti u Republici Srpskoj.«¹² Ustav Federacije BiH propisuje: »Sudska vlast Federacije samostalna je i nezavisna.«¹³ Sudska vlast je samostalna i nezavisna od izvršne i zakonodavne vlasti Federacije.«¹⁴ Čl. 66. Statuta Brčko distrikta BiH propisuje: »Sudstvo distrikta je nezavisno, a čine ga Osnovni sud i Apelacioni sud.«¹⁵

Samostalnost i neovisnost sudske vlasti u normativnim rješenjima najvišeg ranga u BiH postavljeni su u velikoj mjeri u skladu sa najvišim međunarodnim standardima.¹⁶ Posebno se to odnosi na statusni element sudijske

¹² Usp. čl. 121. Ustava RS.

¹³ Usp. čl. IV. C. 1. 4. (1) Ustava F BiH.

¹⁴ Usp. čl. IV. C. 1. 4. (3) Ustava F BiH.

¹⁵ Usp. st. 1. čl. 66. Statuta Brčko distrikta BiH.

¹⁶ Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa, koja je jednoglasno prihvaćena na plenarnoj sjednici Prve svjetske konferencije o nezavisnosti pravosuđa koja se 10. 6. 1983. održala u Montrealu, detaljno je uredila osnovne smjernice za djelovanje sudske vlasti na međunarodnom nivou. Među međunarodnim dokumentima koji sadrže standarde o nezavisnosti sudstva izdvajaju se: Osnovna načela o nezavisnosti sudstva, Preporuka Vijeća Evrope o nezavisnosti sudija, Evropska povelja o zakonu za sudije. Za nezavisnost sudstva važne su i određene presude Evropskog suda za ljudska prava. Usp: *Chevrol v. France*, 49636/99, Strasbourg, 13. 2. 2003.; *Ringeisen v. Austria*, 2614/65, Strasbourg, 16. 7. 1971.; *Stran Greek*

nezavisnosti: stalnost sudijske funkcije¹⁷, materijalne garancije u obliku umanjenja plata i drugih naknada za vrijeme vršenja sudijske funkcije¹⁸, imunitet od krivične i građanske odgovornosti za izraženo mišljenje prilikom donošenja odluke¹⁹ te zabranu vršenja javnih funkcija koje su nespojive sa sudijskom. Također, jedno od osnovnih prava čovjeka jeste pravo da zakonom ustanovljeni nepristrasni sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovima pravima i obavezama. Ovo pravo je ugrađeno i u gotovo sve međunarodne dokumente o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.²⁰

5. Položaj i značaj EKLJP

Čl. II./2. Ustava BiH inkorporira EK u pravni sistem BiH i daje joj nadzorkonsku snagu. Prema mišljenju Ustavnog suda BiH²¹, EK ne može imati nadređen položaj Ustavu BiH. Čl. II/6. Ustava BiH obavezuje sve institucije da primjenjuju ljudska prava i temeljne slobode iz čl. II/2. Ustava BiH. Čl. VI/3. c.) omogućava bilo kom sudu u BiH da postavi Ustavnom sudu BiH preliminarno pitanje ustavnosti neke odredbe/zakona od čije primjene zavisi odluka tog suda. BiH je (od 24. 4. 2002.) članica Vije-

Refineries and Stratis Andreadis v. Greece, 13427/87, Strasbourg, 9. 12. 1994.; *Findlay v. The United Kingdom*, 110/1995/616/706, Strasbourg, 25. 2. 1997. i *Campbell andFell v. The United Kingdom*, 7878/77, Strasbourg, 28. 6. 1984.

¹⁷ Osnovna načela UN o nezavisnosti sudstva propisuju: »sudijama se, bez obzira, bili oni imenovani ili izabrani, mora garantovati stalnost sudijske dužnosti do sticanja uslova za penziju ili do isteka mandata na koji su izabrani (tamo gdje takav rok postoji).« Evropska povelja o zakonima za sudije sadrži princip da sudija koji već radi u sudu u pravilu ne može biti raspoređen na drugu sudijsku funkciju ili se premjestiti bilo gdje, čak i ako to znači napredovanje, ako on sam na to izričito ne pristane. Odredbe Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 25/04, 93/05, 15/08) imaju identičan tekst u pogledu pitanja imenovanja, sa sljedećim sadržajem: »Sudije (odnosno tužioci) se imenuju na mandat neograničenog trajanja, s tim što im mandat može prestati u slučaju da podnesu ostavku, navrše starosnu dob propisanu za obavezan odlazak u penziju ili budu razriješeni dužnosti iz razloga utvrđenih zakonom.« Izuzeci od načela stalnosti pravosudne funkcije propisani su u čl. 50., 51. i 52. Zakona.

¹⁸ Ovaj princip je pozicioniran u ustavne tekstove. Usp. čl. IV C. 2. 7. (1) Ustava F BiH i čl. 127. Ustava RS.

¹⁹ Usp. čl. 126. Ustava RS i čl. IV C. 2. 5. (2) Ustava F BiH. Usp. čl. 87. Zakona o VSTV BiH.

²⁰ Navedeno pravo je proklamovano u čl. 10. Opće deklaracije o pravima čovjeka iz 1948. godine; čl. 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1962. godine i Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

²¹ Usp. odluku Ustavnog suda BiH U 5/04, Sarajevo, 27. 1. 2006.

ća Evrope²² i ratificirala je EKLJP (13. 7. 2002.). Ovim se BiH obavezala da svoj pravni sistem uskladi sa odredbama Konvencije i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). BiH u času ratificiranja nije izjavila nijednu rezervu²³ na odredbe EKLJP-a, što znači da je dužna primjenjivati njene standarde, razvijene u praksi ESLJP-a. Dakle, EKLJP je u pravni sistem BiH »ušao« putem navedene ustavne odredbe, nadležnost ESLJP-a prihvaćena je činom ratifikacije, a svi zakoni u BiH, uključujući i ZUS-ove, niže su pravne snage od Konvencije. Iz ovoga proizilazi da nije dozvoljena bilo kakva nesaglasnost ZUS-ova ili njihove primjene u praksi sa EKLJP-om. Praksa ESLJP-a pokazala je da se primjena čl. 6. EKLJP ne odnosi samo na građanske i krivične postupke, već i na upravni postupak i upravni spor (Marković, 2009, str. 1184). Komitet ministara Vijeća Evrope²⁴ ističe da čl. 6/1. EKLJP nije originalno bio namijenjen primjeni u upravnom pravu, već je ta mogućnost proizašla iz prakse ESLJP-a. U praksi ESLJP-a sve više oblasti materijalnog upravnog prava potpada pod pojam utvrđivanja građanskih prava i obveza, koji predstavlja prvi element u ocjeni primjenjivosti čl. 6/1. EKLJP²⁵ na konkretni predmet. Katalog prava iz čl. 6/1. obuhvata ona koja su eksplicitno navedena (prava na pravičnu raspravu, javnu raspravu, raspravu pred nezavisnim, nepristrasnim i na osnovu zakona obrazovanim sudom, na suđenje u razumnom roku i na javno izricanje presude) i ona koja su implicitno kreirana, tumačenjem Konvencije od strane ESLJP-a (na pristup sudu, na prisustvo u postupku, na kontradiktoran postupak, jednakost sredstava stranaka, na dokazivanje i na obrazloženu presudu) (Cucić, 2009, str. 249-250). Navedena odred-

²² Prilikom prijema u Vijeće Evrope BiH se pismeno obavezala da će ispuniti obaveze sadržane u Mišljenju Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope br. 234 (2002). Između ostalog, obavezala se potpisati i ratificirati EKLJP u prvoj godini nakon prijema.

²³ Svaka država članica, u času potpisivanja EKLJP-a ili u času deponovanja instrumenata ratifikacije, može izjaviti rezervu na pojedinu odredbu EKLJP-a u obimu u kojem neki zakon u toj državi članici nije saglasan sa tom odredbom EKLJP-a. Usp. čl. 57. EKLJP. Republika Srbija je, primjera radi, stavila rezervu u pogledu održavanja javne rasprave u upravnom sporu. Usp. čl. 3/1., tač. 1. Zakona o ratifikaciji EKLJP-a.

²⁴ Komentari principa Komiteta ministara Vijeća Evrope iz Preporuke o sudskoj kontroli upravnih akata, Recommendation Rec (2004) 20, Comments on principles, para. 27.

²⁵ Odredba čl. 6/1 glasi: »Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s cijelog ili s dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu, kada to zahtijevaju interesi maloljetnika ili zaštite privatnog života stranaka, ili u mjeri koja je po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde«. Ostala dva stava čl. 6. EKLJP odnose se na suđenje u krivičnom postupku.

ba sadrži održavanje javne rasprave kao opći zahtjev. Kada u upravnom sporu ESLJP tumači ovaj stav, on ostavlja mogućnost da se spor riješi van rasprave, u pismenoj formi, pod uslovom da se strankama omogući da traže održavanje rasprave, a svaki nacionalni sud treba da procijeni je li taj zahtjev opravdan ili nije, ovisno o tome je li riječ o materijalnopравnim pitanjima ili čisto tehničkim pitanjima te ovisno o sadržaju spora (npr. socijalna prava).²⁶ Ukoliko u postupku pred sudom stranke pobiju dokaze i nude dokaze u prilog svojih tvrdnji, nacionalni sud treba da ocijeni te činjenice i dokaze.²⁷ U tom se slučaju, u svrhu pravičnosti postupka, mora održati javna rasprava i riješiti upravna stvar.

6. Usklađivanje s pravnom stečevinom EU

BiH je u Luksemburgu 16. 6. 2008. sa Evropskom zajednicom i njenim državama članicama potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Tim se Sporazumom BiH obavezala na usklađivanje postojećeg zakonodavstva sa pravnim stečevinama EU, kao i na efikasno provođenje EKLJP-a. Sporazum je stupio na snagu 1. 6. 2015. Potpisivanjem i stupanjem na snagu SSP-a, Bosna i Hercegovina ima pravnu obavezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva BiH sa pravnom stečevinom. Jedno od polja u kojima Komisija EU ispituje stepen konvergencije države kandidatkinje za članstvo u EU je i na upravnom polju. Ovdje se procjenjuje u kojoj mjeri država koja nastoji da bude članica EU primjenjuje osnovna načela organizacije i funkcionisanja javne uprave, gdje nije dovoljno samo uskladiti propise upravnog prava sa pravnim stečevinama EU, već je neophodno da se oni stvarno primjenjuju u duhu evropskih standarda. Država kandidatkinja u trenutku pristupa treba da bude na srednjem nivou država članica u ovom polju (Šimac, 2012, str. 357-358). Temeljni ugovori EU i propisi EU nisu odredili izričita pravila o ustrojstvu ili načinu postupanja javnih uprava država članica, treba podsjetiti da je tzv. Kopenhaškim kriterijima (1993.) i Madridskim kriterijima (1995.) Evropska unija postavila državama kandidatkinjama, u uslovima za pristup EU, i zahtjev za reformisanjem javnih uprava država kandidatkinja. Sposobnost države kandidatkinje za sprovođenje obaveze vrši se metodom kompariranja sa dostignutim stupnjem administrativnog kapaciteta država EU. Kontrolu kvalitete uprave na

²⁶ *Martinie v. France*, 58675/00, Strasbourg, 12. 4. 2006.

²⁷ *Thomas v. United Kingdom*, 19354/02, Strasbourg, 10. 5. 2002.

razini EU provode Evropski sud pravde i evropski ombudsman. Evropski sud u Luksemburgu još je u vrijeme postojanja Evropske zajednice za ugljen i čelik, u slučaju *Algera v. Common Assembly of the ECSC*, 1957. godine, otvoreno izrazio nužnost sudskog nadzora u pravu Zajednice (Đerđa, 1991, str. 916). Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici od 1. 1. 1958. nagrađena je važnost sudskog nadzora, naročito sudskog spora. Godine 1989. u okviru Evropskog suda pravde formiran je prvostepeni sud nadležan za rješavanje upravnih sporova u Evropskoj zajednici. Evropski sud pravde kontinuirano uspostavlja velik broj pravnih načela, pozivajući se na ona načela koja su zajednička u državama članicama. To su npr. načelo zakonitosti u upravi, načelo proporcionalnosti, načelo pravne sigurnosti, načelo zaštite legitimnih očekivanja, načelo prava na saslušanje, načelo nediskriminacije, itd. Ta se načela u primjeni komunitarnog prava koriste u primjeni pravnih praznina (Medović, 2009, str. 107-108).

7. Organizacija i nadležnost upravnih sudova

Efektivno osiguranje pravne državnosti zavisi od sudske kontrole državne uprave. U velikom broju država upravno sudstvo uspostavljeno je kao specijalizovana sudska vlast, tj. izdvojila se iz redovnog sudstva. U Bosni i Hercegovini ne postoji poseban upravni sud za upravne sporove, nego se sudska kontrola uprave obavlja u okviru sistema redovnog sudstva. U svim ostalim državama bivše Jugoslavije postoje specijalizovani upravni sudovi (u SR Bosni i Hercegovini postojao je specijalizovani upravni sud za upravne sporove, sa sjedištem u Sarajevu²⁸). Danas upravne sporove u Bosni i Hercegovini rješavaju Sud Bosne i Hercegovine, entitetski vrhovni sudovi, kantonalni (u F BiH) odnosno okružni (u RS) sudovi te oba suda u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.

Upravna nadležnost Suda BiH propisana je čl. 8. Zakona o Sudu BiH, i u okviru nje Sud BiH: – odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih

²⁸ Iako su u Austro-Ugarskoj, kao dvojnoj monarhiji, još od 1875. godine postojali upravni sudovi (nije bilo zajedničkog upravnog suda; u oba dijela Monarhije – Austrijskom i Ugarskom, postojao je zaseban sudske i upravnosudski sistem), upravno sudstvo za vrijeme vlasti ove države nije se primjenjivalo na BiH. Prvi upravni sud u BiH bio je osnovan u Kraljevini SHS, po donošenju Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922. godine, kada su uspostavljeni upravni sudovi u Beogradu, Zagrebu, Sarajevu, Celju i Dubrovniku. Usp. Službene novine Kraljevine SHS br. 111/22. od 22. 5. 1922. Ovaj Zakon je kasnije u doba Kraljevine Jugoslavije mijenjan. Pregled jugoslovenske tradicije upravnog sudstva u: Koprić, 2006.

akata, odnosno kada se radi o ćutanju administracije, institucija BiH i njenih organa, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Brćko distrikta i drugih organizacija utvrđenih zakonom države BiH, donesenih u vrćenju javnih ovlaštenja: – ocjenjuje zakonitost pojedinaćnih i općih izvršnih upravnih akata donesenih na osnovu državnog zakona, pri vrćenju javnih dužnosti organa vlasti BiH iz stava (1) ovog ćlana, za koje zakonom nije predvićдено sudsko ispitivanje: – rješava imovinske sporove između države i entiteta, između države i Brćko distrikta, između entiteta, između entiteta i Brćko distrikta i između institucija BiH koje su povezane sa vrćenjem javnih ovlaštenja; – rješava sukob nadležnosti između sudova iz entiteta, i sudova entiteta i sudova Brćko distrikta BiH te između Suda BiH i bilo kojeg drugog suda: – odlučuje o ponavljanju postupka u sporovima koji su voćeni pred Sudom BiH. Ćl. 9. Zakona o Sudu BiH propisao je apelacionu nadležnost Suda BiH u upravnoj oblasti. Ovom je odredbom Sud BiH nadležan u apelacionom postupku: – da odlučuje po žalbama protiv presuda ili odluka koje donese Upravno odjeljenje tog Suda: – da odlučuje po vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih sudskih odluka koje je donijelo to odjeljenje Suda, osim zahtjeva za ponavljanje postupka; – rješava u drugim predmetima kada je to predvićдено zakonima BiH.

Zakonom o sudovima u Federaciji BiH, kao stvarno nadležni za postupanje u svim upravnim sporovima, kao i o zahtjevima za zaštitu sloboda i prava utvrćenih Ustavom, ako su takve slobode i prava povrijećeni ko-naćnim pojedinaćnim pravnim aktom ili radnjom službenog lica u organima uprave odnosno odgovornog lica u preduzeću, ustanovi ili drugom pravnom licu kada za zaštitu tih prava nije osigurana druga sudska zaštita, odrećeni su kantonalni sudovi.²⁹ Na slićan naćin odrećena je nadležnost sudova u upravnim sporovima u RS. Zakonom o sudovima u RS okružni sudovi³⁰ odrećeni su kao stvarno nadležni za prvostepeno postupanje u svim upravnim sporovima, kao i zahtjevima za zaštitu sloboda i prava

²⁹ To su: 1. Kantonalni sud u Bihaću za područje Unsko-sanskog kantona; 2. Kantonalni sud u Odžaku za područje Posavskog kantona; 3. Kantonalni sud u Tuzli za područje Tuzlanskog kantona; 4. Kantonalni sud u Zenici za područje Zenićko-dobojskog kantona; 5. Kantonalni sud u Goražću za područje Bosansko-podrinjskog kantona; 6. Kantonalni sud u Novom Travniku za područje Srednjobosanskog kantona; 7. Kantonalni sud u Mostaru za područje Hercegovaćko-neretvanskog kantona; 8. Kantonalni sud u Širokom Brijegu za područje Zapadnohercegovaćkog kantona; 9. Kantonalni sud u Sarajevu za područje Kantona Sarajevo i 10. Kantonalni sud u Livnu za podrćje Kantona 10.

³⁰ To su: 1. Okružni sud u Banjoj Luci za područje osnovnih sudova u Banjoj Luci, Gradišći, Kotor Varoš, Prijedoru, Prnjavoru, Novom Gradu i Mrkonjić Gradu; 2. Okružni sud u Bijeljini za područje osnovnih sudova u Bijeljini, Zvorniku i Srebrenici; 3. Okružni sud u Doboju za područje osnovnih sudova u Doboju, Derventi, Modrići i Tesliću; 4. Okružni

utvrđenih ustavom, ako su takve slobode i prava povrijeđeni konačnim pojedinačnim pravnim aktom ili radnjom službenog lica u organima uprave odnosno odgovornog lica u preduzeću, ustanovi ili drugom pravnom licu kada za zaštitu tih prava nije osigurana druga sudska zaštita.

Entitetski vrhovni sudovi nadležni su da u upravnim sporovima odlučuju po vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka kantonalnih/okružnih sudova. Oni nemaju mogućnost da odlučuju po žalbi, pa se stvara mogućnost različitog postupanja deset kantonalnih sudova u F BiH i pet u RS, što na koncu dovodi do pojave pravne nesigurnosti.

Upravna odjeljenja postoje u Sudu BiH, Vrhovnom sudu F BiH, kantonalnim sudovima u Sarajevu, Zenici, Mostaru i Novom Travniku. U ostalim sudovima koji su nadležni da rješavaju upravne sporove najčešće sudije koje rješavaju upravne sporove rješavaju i građanske (Vrhovni sud RS, okružni sudovi u RS, kantonalni sudovi u Tuzli, Bihaću, Odžaku, Širokom Brijegu, Livnu i Goraždu te Osnovni i Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine). Izdvajanje i specijalizacija upravnog sudstva dovela bi do lakšeg ujednačavanja sudske prakse u upravnim sporovima.

8. Predmet upravnog spora

8.1. Upravni akt

Upravni spor može se voditi protiv upravnog akta koji je donesen u drugom stepenu, kao i protiv prvostepenog upravnog akta, ako protiv tog akta nije dopuštena žalba u upravnom postupku.³¹ Upravni spor ne može se voditi protiv akata uprave koji nisu upravni akti, već samo protiv konačnog upravnog akta.³² Iz odredbi četiri zakona o upravnim sporovima u BiH³³

sud u Trebinju za područje osnovnih sudova u Trebinju i Foči i 5. Okružni sud u Istočnom Sarajevu za područje osnovnih sudova u Sokocu, Višegradu, Vlasenici.

³¹ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 92.

³² Tako npr. upravni akti nisu akti u radnopravnim stvarima u kojima se odlučuje o pravima službenika i namještenika iz radnog odnosa – zasnivanje, prestanak, povreda prava, disciplinska odgovornost, itd. (izuzetak su prava iz radnog odnosa državnih službenika kada Sud BiH odlučuje po čl. 2/1. tač. 3. ZUS-a BiH). Upravni akti nisu ni oni akti kada organi uprave odlučuju po pravu raspolaganja (npr. o raspodjeli sredstava za stambene potrebe službenika, namještenika, boraca i članova njihovih porodica, itd.).

³³ Usp. Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 19/02), Zakon o upravnim sporovima (Službene novine F BiH, br. 9/05), Zakon o upravnim

može se izvesti definicija upravnog akta.³⁴ Pod upravnim aktom se podrazumijeva akt kojim organi uprave i upravne ustanove, kao i institucije s javnim ovlaštenjima, rješavaju o izvjesnom pravu ili obavezi pojedinca ili pravnog lica u nekoj upravnoj stvari.³⁵ Ispitivanje zakonitosti ovako definiranog upravnog akta predstavlja predmet upravnog spora. Iz ovakvog određenja upravnog akta mogu se izvesti njegove četiri karakteristike:³⁶

1. radi se o autoritativnom pojedinačnom pravnom aktu;
2. odnosi se na rješavanje o nekom konkretnom pravu ili obavezi pojedinca ili pravnog lica odnosno druge stranke u upravnoj stvari;
3. donesen je u upravnom postupku od strane nadležnog organa odnosno od institucije koja vrši javna ovlaštenja;
4. radi se o konačnom upravnom aktu.³⁷

Ovdje treba ukazati da u aktuelnim zakonima o upravnim sporovima u BiH postoji razlika u pravu pokretanja upravnog spora. Odredbama čl. 2/1. tač. 1. ZUS BiH propisano je da pravo pokretanja upravnog spora ima građanin ili pravno lice ako je konačnim upravnim aktom povrijedeno neko njegovo pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu.³⁸ ZUS F BiH, ZUS RS i ZUS BD BiH propisuju da pravo pokretanja upravnog spora ima pojedinac ili pravno lice ako smatra da mu je upravnim

sporovima (Službeni glasnik RS, br. 109/05) i Zakon o upravnim sporovima (Službeni glasnik BD BiH, br. 4/00 i 1/01).

³⁴ U nastavku teksta kod analiziranja pojedinih instituta, a da bi se spriječilo opterećenje teksta istovjetnim odredbama ova četiri propisa, izbjegavaće se navođenje konkretnih odredbi, osim kada je riječ o razlikama između njih.

³⁵ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 92. Potrebno je napomenuti da niti jedan zakon o upravnim postupcima u BiH danas ne sadrži definiciju upravne stvari. Praktični problem nedostatka ove definicije održava se u činjenici da je pojam upravne stvari u čl. 1. ZUP (Usp. Službeni glasnik BiH, br. 29/02 i 12/04; Službene novine F BiH, br. 2/98 i 48/99; Službeni glasnik RS, br. 13/02 i Službeni glasnik BD BiH, br. 3/00, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04 i 25/05). i u čl. 1. ZUS BiH i entiteta kao i BDBiH određen kao osnovna pretpostavka za postupanje po ovim zakonima. Ni sudska praksa u BiH nije iskonstruisala pojam upravne stvari, a mišljenja teoretičara su podijeljena.

³⁶ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 92-93.

³⁷ Usp. primjere iz sudske prakse: Vrhovni sud BiH, U-137/89, Sarajevo, 10. 8. 1988.; Vrhovni sud RS, Uvl-117/04, Banja Luka, 8. 12. 2005.; Vrhovni sud BiH, UŽ-10165/61, Sarajevo, 12. 1. 1962.; Upravni sud BiH, U-1717/81, Sarajevo, 10. 11. 1981., i Vrhovni sud BiH, Uvl-97/89, Sarajevo, 15. 1. 1990., Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 93-94.

³⁸ Ovo rješenje predstavlja pravni apsurd, budući da sud ne može unaprijed ocijeniti da li je konačnim upravnim aktom povrijedeno neko pravo i na taj način ocijeniti da li stranka ima pravo na podnošenje tužbe. Sud bi to mogao tek nakon dostavljanja tužbe na odgovor i uvida u upravne spise.

aktom povrijeđeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu.

8.2. Upravni akti protiv kojih se ne može voditi upravni spor

ZUS-ovi u BiH utvrdili su tri slučaja upravnih akata o kojima se ne može voditi upravni spor (negativna enumeracija). Prema tim odredbama, upravni spor se ne može voditi:³⁹

1. protiv akata donesenih u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora;
2. protiv akata donesenih u stvarima u kojima je po izričitoj zakonskoj odredbi propisano da se ne može voditi upravni spor;
3. u stvarima o kojima neposredno, na osnovu ustavnih ovlaštenja, odlučuju na nivou BiH Parlamentarna skupština BiH ili Predsjedništvo BiH, u F BiH domovi Parlamenta F BiH ili predsjednik F BiH i jedan od potpredsjednika F BiH odnosno zakonodavno tijelo kantona, u RS Narodna skupština RS, predsjednik RS ili jedan od potpredsjednika RS, a u BD BiH u stvarima o kojima neposredno na osnovu statutarinih ovlaštenja odlučuje Skupština BD BiH.⁴⁰

U stvarima pod 2. i 3. upravni spor ipak se može voditi kad nadležni organ pri donošenju upravnog akta prekorači granice svojih nadležnosti ili upravni akt ne donese neposredno na osnovu ustavnih ovlaštenja.⁴¹

8.3. Nedonošenje upravnog akta

Kad nadležni organ u roku nije donio upravni akt (tzv. »ćutanje administracije«), stranka može pokrenuti upravni spor.⁴² Budući da akt nije donesen u zakonom predviđenom roku, pretpostavka je da je odbijen zahtjev stranke, odnosno žalba. Također, stranka ima pravo da se u zakonom

³⁹ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 94-95.

⁴⁰ Usp. primjere iz sudske prakse: Vrhovni sud F BiH, U-365/97, Sarajevo, 19. 11. 1998.; Vrhovni sud F BiH, U-229/00, Sarajevo, 28. 2. 2005.; Kantonalni sud u Novom Travniku, U-193/05, Novi Travnik, 27. 9. 2005., i Kantonalni sud u Tuzli, U-515/05, Tuzla, 26. 9. 2005., Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 96-97.

⁴¹ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 95.

⁴² Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 97.

određenom roku donese određeni upravni akt, pozitivan ili negativan. Do ove situacije može doći u tri slučaja (moraju biti kumulativno ispunjeni; u suprotnom će sud odbaciti tužbu kao prijevremenu):⁴³

1. nerješavanje žalbe izjavljene protiv prvostepenog rješenja;
2. nedonošenje prvostepenog rješenja protiv kojeg žalba nije dozvoljena i
3. nedonošenje ni prvostepenog ni drugostepenog rješenja.⁴⁴

Uslovi za pokretanje upravnog spora u slučaju nedonošenja upravnog akta u BiH nisu na jedinstven način riješeni.⁴⁵

8.4. Imovinskopravni zahtjevi u upravnom sporu

U upravnom sporu može se postaviti i zahtjev za povrat oduzetih stvari, kao i naknada štete koja je tužiocu nastala izvršenjem upravnog akta koji se osporava.⁴⁶ Imovinskopravni zahtjev može se postaviti uz sljedeće uslove:⁴⁷

1. tužilac prvo mora osporavati zakonitost upravnog akta koji je predmet upravnog spora i staviti zahtjev za povrat oduzetih stvari, odnosno za naknadu nanese štete izvršenjem upravnog akta koji se osporava, za koji tužilac smatra da je nezakonit;
2. upravni akt izvršen je prije pokretanja i okončanja upravnog spora;
3. njegovim izvršenjem tužiocu su oduzete određene stvari ili nanese šteta.

Ako sud utvrdi da je upravni akt nezakonit i iz tog ga razloga poništi te ako ima valjane dokaze na osnovu kojih može odlučiti o takvom zahtjevu, sud može odlučivati o imovinskopravnom zahtjevu.⁴⁸ U suprotnom, tužilac će biti upućen da svoja prava ostvari u građanskom parničnom postupku.⁴⁹

⁴³ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 97-98.

⁴⁴ Usp. primjere iz sudske prakse: Vrhovni sud F BiH, UŽ-449/04, Sarajevo, 10. 5. 2006.; Vrhovni sud FBiH, U-473/97, Sarajevo, 3. 6. 1998. i Vrhovni sud F BiH, U-380/97, Sarajevo, 13. 9. 1997., Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 98-99.

⁴⁵ Slična su rješenja na nivou BiH, RS i BD BiH (razlike samo u pogledu rokova za donošenje rješenja u daljnjem roku po ponovnom traženju) u odnosu na F BiH. Usp. st. 1. i 3. čl. 17. ZUS RS sa čl. 19. ZUS-a BD BiH i čl. 21. ZUS BiH te st. 1. i 3. čl. 20. ZUS F BiH.

⁴⁶ Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 99.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

9. Dvostепенost postupka

Pravilo je da u upravnim sporovima žalba nije dozvoljena i da će najveći dio građana BiH ove sudske postupke voditi na način da su u pravilu uskraćeni za redovan pravni lijek. ZUS BiH (čl. 39/2.) i ZUS F BiH (čl. 40.) propisuju da se protiv odluke donesene u upravnom sporu žalba ne može izjaviti, da je odluka u upravnom sporu konačna i može se pobijati samo vanrednim pravnim lijekovima.⁵⁰ Normativno rješenje iz RS dopušta žalbu samo kada je ona predviđena posebnim propisima.⁵¹ Trenutačno to nije propisano pozitivnim zakonodavstvom u RS. BD BiH omogućuje samo žalbu analogno parničnom postupku,⁵² o kojoj, saglasno Zakonu o parničnom postupku i Zakonu o sudovima, odlučuje Apelacioni sud. Sistem upravnih sporova u BiH od vanrednih pravnih lijekova poznaje ponavljanje postupka,⁵³ zahtjev za (vanredno) preispitivanje sudske odluke⁵⁴ te zahtjev za zaštitu zakonitosti (samo ZUS BiH⁵⁵).

Čl. 13. EKLJP može biti povrijeđen samo u vezi sa materijalnim garancijama EKLJP, odnosno ovisi o povredi nekog drugog prava iz EKLJP-a ili njenih protokola. Ovaj član zahtijeva dodatna materijalna ili procesna

⁵⁰ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 155.

⁵¹ Usp. čl. 34. ZUS RS.

⁵² Usp. čl. 32. ZUS BD BiH. Odredbom tog člana propisano je da se na postupak po pravnim lijekovima shodno primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku, osim odredaba koje se odnose na reviziju.

⁵³ Ponavljanje postupka u upravnom sporu koji je okončan presudom ili rješenjem nadležnog suda je vanredni pravni lijek koji omogućava da nadležni sud još jednom provjeri zakonitost svoje odluke, kojom je okončan upravni spor. Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 159.

⁵⁴ Zahtjev za vanredno preispitivanje može se podnijeti zbog povrede zakona ili drugog propisa ili zbog povrede pravila zakona o postupku koja je mogla biti od uticaja na rješenje stvari, i to: – u F BiH Vrhovnom sudu F BiH, zbog povrede federalnih zakona i drugih kantonalnih propisa ili zbog povrede pravila federalnog zakona u postupku koja je mogla biti od uticaja na rješenje stvari; – u RS Vrhovnom sudu RS, zbog povrede zakona i drugih propisa i općeg akta ili zbog povrede propisa u postupku koja je mogla biti od uticaja na rješenje stvari; – u BiH i BD BiH, Apelacionom odjeljenju Suda BiH, protiv konačne odluke Upravnog odjeljenja suda BiH i konačne odluke najvišeg suda BD BiH donesene u upravnom sporu zbog povrede zakona BiH ili zbog povrede pravila postupka koji je prethodio donošenju pobijane odluke. Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 157.

⁵⁵ Prema čl. 55. ZUS BiH, protiv konačne odluke Upravnog odjeljenja Suda BiH i protiv konačne odluke najvišeg suda BD BiH, donesene u upravnom sporu, zahtjev za zaštitu zakonitosti je dozvoljen, a podnosi ga pravobranilac BiH, u roku od 30 dana od dana kad je stranci dostavljena konačna odluka protiv koje se zahtjev podnosi. O zahtjevu odlučuje Apelaciono odjeljenje Suda BiH, u vijeću od pet sudija. Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 163.

jamstva, kao što je uspostavljanje djelotvorne žalbe na nacionalnom nivou. Time bi se ostvarila veza sa načelom sudske nezavisnosti koja je zajamčena kroz pravo na pristup sudu iz čl. 6/1. EKLJP. Upravni spor u kojem nije osiguran djelotvoran pravni lijek u formi žalbe nije imanentan načelu pravne države. U kontekstu BiH to bi značilo da bi bilo potrebno uvesti žalbu kao redovan pravni lijek na odluke sudova u upravnim sporovima u prvom stepenu, tj. da bi trebalo proširiti koncept dvostepenosti upravnog sudovanja.

10. Kasacijsko suđenje

Ni u ovom domenu sustav upravnih sporova u BiH ne zadovoljava standarde pravne države. Upravni sporovi koji se odvijaju kao kasaciono sudovanje ne odgovaraju načelu pravne države jer stvaraju procesne pretpostavke za povredu čl. 13. EKLJP⁵⁶ u vezi sa trajanjem postupka u razumnom roku iz čl. 6/1. EKLJP.⁵⁷ Sudovi u BiH u pravilu poništavaju nezakonite upravne odluke i vraćaju predmet upravnom organu na ponovno suđenje. To znači da se upravni akti mogu više puta poništiti i da se suđenje odvija izvan roka koji se može smatrati razumnim.⁵⁸ Pored ove vrste upravnih sporova, sporova o poništaju upravnog akta (spor o zakonitosti ili spor ograničene jurisdikcije, teorijski i praktično postoje i upravni sporovi pune jurisdikcije (Borković, 1997, str. 455).

⁵⁶ Čl. 13. EKLJP zahtijeva mogućnost ulaganja žalbe bilo kojoj »unutardržavnoj instanci«. U slučaju *Kudla v. Poland* (30210/96, Strasbourg, 26. 10. 2000.) ESLJP je zahtijevao uspostavljanje državnog pravnog lijeka protiv neprimjereno dugog postupka.

⁵⁷ Usp. *König v. Germany*, 6232/73, Strasbourg, 28. 6. 1978.; *Erkner and Hofauer v. Austria*, 9616/81, Strasbourg, 23. 4. 1987.

⁵⁸ Prema praksi Ustavnog suda BiH, kada se procjenjuje period trajanja upravnosudskog postupka, u kontekstu trajanja suđenja u razumnom roku, računa se, pored trajanja sudske postupka, i vrijeme koje je proteklo u vođenju upravnog postupka. Usp. st. 57. presude Ustavnog suda BiH AP 1070/05, Sarajevo, 9. 2. 2006., Službeni glasnik BiH, br. 45/06, i st. 68. presude AP 19/05, Sarajevo, 20. 12. 2005., Službeni glasnik BiH, br. 37/06. Sličan je stav zauzet i u odluci br. CH/02/11204 – Milan RADOVIĆ protiv BiH i F BiH Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH. U toj se odluci sudovi podstiču na češće odlučivanje u sporu pune jurisdikcije. Komisija je smatrala da su sudovi u ovom slučaju ispravljali greške organa uprave, ali da su upravne akte samo poništavali i vraćali organima uprave, umjesto da su donosili meritorne odluke, zbog čega je štetu zbog dužine trajanja postupka trpio apelant, kojem je na taj način povrijeđeno pravo na efikasan pristup sudu i pravo na suđenje u razumnom roku.

Spor pune jurisdikcije je pretpostavka pravednog suđenja i realizacija je pravne državnosti. U ovoj vrsti spora, sud, uz pretpostavku da su ispunjeni svi zakonski uslovi, meritorno rješava upravnu stvar, i taj, sudski akt (reformacijska odluka), stupa na snagu umjesto akta organa državne uprave. Ova vrsta sudskog nadzora dolazi poslije okončane upravne kontrole, tj. nakon okončanog drugostepenog upravnog postupka. U BiH u pravilu sudovi odlučuju najčešće samo o zakonitosti upravnih akata (spor ograničene jurisdikcije), iako mogućnost vođenja upravnog spora pune jurisdikcije nije u potpunosti isključena. Samo u određenim zakonom propisanim slučajevima sud nije ovlašten da bira hoće li voditi spor ograničene ili spor pune jurisdikcije, nego je dužan u punoj jurisdikciji voditi upravni spor (Tomić, 2010, str. 525). U situacijama u kojima sud može da vodi spor pune jurisdikcije stvar je slobodnog izbora da li će se opredijeliti za ovu vrstu spora (Radenović, 2013, str. 9). Na taj način u najvećem broju slučajeva izostaje najpotpunija zaštita prava u upravnom sporu, što ne odgovara kriterijima pravne države.

Prema ZUS-ovima koji su na snazi u BiH, sud u upravnim sporovima odlučuje nejavno, ali prema tim pravnim aktima propisani su izuzeci kad sud može odlučiti samoinicijativno ili na prijedlog stranke da se održi rasprava.⁵⁹ Prema ZUS-ovima BiH, RS i BDBiH, usmena će se rasprava održati ako sud ocijeni da se radi o složenoj upravnoj stvari ili je rasprava potrebna radi boljeg razjašnjenja stvari.⁶⁰ Izuzetak je da će se u BDBiH usmena rasprava uvijek održati ako se radi o tužbi kojom se traži povrat stvari ili naknada štete.⁶¹ Javnost postupanja suda drugačije je riješena u F BiH. Prema ZUS-u F BiH, sud je dužan pripremiti i održati javnu raspravu na zahtjev stranke ako je to postavljeno u tužbi ili u odgovoru na tužbu.⁶² Ako se u tužbi ili u odgovoru na tužbu traži da se u predmetu održi javna rasprava, sud je dužan da odlučuje u sporu pune jurisdikcije. Iz svih ZUS-ova u BiH proizilazi da se primarno treba odlučivati u sporu o zakonitosti, supsidijarno u sporu pune jurisdikcije, da bi tek nakon toga mogla uslijediti (na nivou BiH, F BiH i BDBiH, supsidijarna, restriktivna, a u RS dosljedna) primjena odredaba Zakona o parničnom postupku.

⁵⁹ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 147.

⁶⁰ Usp. Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 145.

⁶¹ Usp. čl. 27/3. ZUS BDBiH i Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 147.

⁶² Usp. čl. 28/2. i 3. ZUS F BiH i Modul 1 Upravno pravo (2005), str. 147.

11. Perspektive institucionalnog ustroja upravnih sudova u BiH

Da bi institucionalni ustroj sudske kontrole uprave u BiH bio u skladu sa načelima pravne države, potrebno je izvršiti specijalizaciju upravnog sudstva, tj. formirati posebne upravne sudove, van sistema redovnog sudstva. Takvo izdvajanje trebale bi pratiti određene izmjene i dopune ZUS-ova koje bi smjerale na efikasniju zaštitu prava građana. Pravo na javnu raspravu je segment prava na pravičan postupak iz EKLJP-a. Sudovi se rijetko odlučuju da u javnoj i usmenoj raspravi i punoj jurisdikciji odlučuju u upravnom sporu, iako im odredbe svih ZUS-ova u BiH daju ovlaštenja da tako mogu postupiti. I tamo gdje se osporava jedino primjena materijalnog prava, a činjenično stanje je potpuno i pravilno utvrđeno, i tada se u velikom broju predmeta spor rješava uvažavanjem tužbe i poništenjem osporenog akta, bez meritornog rješavanja upravnopravnog odnosa (Kulenović, 2013, str. 99). Da bi se meritorno rješavali upravni sporovi, potreban je veći broj upravnih sudova. Pravo na žalbu trebalo bi uvesti. Izostanak tog prava velik je nedostatak u bosanskohercegovačkom sustavu upravnih sporova (Branković, 2012, str. 7), s obzirom na to da čl. 13. EKLJP propisuje da svako ima pravo na djelotvoran pravni lijek. Vanredni pravni lijekovi nisu dovoljno efikasni jer se najčešće ne mogu izjaviti zbog nepravilnog i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Usaglašavanje nacionalnog prava BiH sa pravom EU također je jedan od razloga formiranja zasebnih upravnih sudova. Bila bi bolja specijalizacija upravnih sudija u takvim sudovima, kada se oni ne bi morali baviti drugim referatima, osim upravnog. Također, tradicija i povijest mogli bi imati ulogu u formiranju upravnih sudova; BiH je imala upravne sudove, a sada ih imaju i određene države koje su, kao i BiH, bile federalne jedinice Jugoslavije.

Kako bi slika sustava upravnih sudova trebala izgledati? Ustrojstvo sudova ovisi o ustavnom uređenju države. S tim u vezi, upravni sudovi bi trebali postojati na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta. Kako je navedeno u prethodnim redovima, BiH nema ni apelacionog ni vrhovnog suda. Jedna je od mogućnosti i izdvajanje Apelacionog odjeljenja Suda BiH u zaseban apelacioni sud, koji bi imao instancionu nadležnost u odnosu na Sud BiH i vršio ujednačavanje sudske prakse u odnosu i na upravnu oblast, između ostalih. Druga bi varijanta bila formiranje Upravnog suda BiH na razini BiH nakon čega bi, da bi se izašlo ususret zahtjevima pravne države, morao formirati i apelacioni sud BiH. Upravne sudove trebalo bi izdvojiti i za područja kantona i okruga u RS. Postojali bi vrhovni upravni sudovi entiteta. Brčko distrikt imao bi Upravni sud BD BiH te Apelacioni sud

BD BiH, koji bi imao instancionu nadležnost. Nerealnija opcija bila bi formiranje jednog upravnog suda za više kantona ili okruga ili formiranje samo jednog prvostepenog upravnog suda u entitetima te jednog apelacionog/višeg koji bi odlučivao po pravnim lijekovima u odnosu na odluke Upravnog suda F BiH/RS. Zaključno, drugačije varijante secesije upravnog sudstva iz postojećeg pravosudnog sistema bilo bi moguće izvesti tek nakon izmjene određenih ustavnih rješenja i organizacionih propisa.

12. Zaključak

U BiH je potrebno zagovarati pitanje reforme upravnih sporova kako bi se oni priveli standardima pravne države. Procesni zakoni nedovoljno jasno stimuliraju sudove na meritorno rješavanje upravnih sporova. Kao negativna posljedica te činjenice javlja se suđenje u roku koji se ne može smatrati razumnim, u skladu sa odredbama čl. 6/1. EKLJP. Također, sa EKLJP-om, preciznije njenim čl. 13. (pravom na djelotvoran pravni lijek), ne korespondira ni reguliranje prava na žalbu u upravnom sporu. Žalbu kao pravni lijek trebalo bi omogućiti (barem kao izuzetak), a dvostepenost u odlučivanju u upravnim sporovima trebalo bi uvesti. Da bi se brže i efikasnije rješavali upravni sporovi, smisleno je zagovarati izdvajanje sudske kontrole uprave u sustav specijaliziranih sudova. Procesna ovlaštenja u pogledu širine jurisdikcija neprecizna su i nedovoljno jasna i velik broj predmeta ne rješava se meritorno. Usmena i javna rasprava nije izričito načelo. Potrebno je izvršiti određene izmjene u sustavu sudske kontrole uprave u BiH, jer su redovni sudovi u svakoj državi temeljni zaštitnici ljudskih prava i temeljnih sloboda. Tačno je da se nakon jurisdikcione zaštite u okviru upravnog spora protiv odluke organa uprave može, uz ispunjenje formalnih uvjeta, podnijeti apelacija Ustavnom sudu. Međutim, na taj način proces zaštite ljudskog prava za koje građanin tvrdi da je povrijeđeno od strane organa uprave traje duže, a Ustavni sud se, s obzirom na opterećenje u broju predmeta, po čl. VI/3. b) Ustava BiH dovodi u situaciju da sam sudi u nerazumnom roku.

Literatura

- Ademović, N., Marko, J., Marković, G. (2012). *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo, Bosna i Hercegovina: Konrad Adenauer Stiftung.
- Borković, I. (1997). *Upravno pravo*. Zagreb, Hrvatska: Informator.

- Branković, G. (2012). *Sudska praksa i upravni spor* (doktorska disertacija). Preuzeto s mrežne stranice Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu: http://www.prafak.ni.ac.rs/files/disertacije/Goran_Brankovic_Sudska_praksa_i_upravni_spor_2012.pdf.
- Cucić, V. (2009). Strazburški standardi u upravnom sporu. *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, LVII(2), 247-272.
- Đerđa, D. (1991). Upravni spor u Europskoj zajednici. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 27(2), 913-938.
- Kulenović, Z. (2013). Karakteristike normativnog uređenja upravnog spora u BiH i uspostava upravnih sudova. U E. Šarčević (ur.), *Upravni spor i organizacija upravnih sudova* (str. 77-102). Sarajevo, BiH: Fondacija Centar za javno pravo.
- Koprić, I. (2006). Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije. *Hrvatska javna uprava*, 6(1), 223-239.
- Marković, S. (2009). Jamstvo sudske kontrole zakonitosti upravnih akata u praksi Ustavnog suda. *Hrvatska javna uprava*, 9(4), 1183-1196.
- Medović, V. (2009). *Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*. Beograd, Srbija: Službeni glasnik.
- Radenović, M. (2013). Upravni spor pune jurisdikcije – sadašnja i buduća primjena. *Moderna uprava*, 9/10, 7-23.
- Šarčević, E. (1996). *Der Rechtsstaat*. Leipzig, Njemačka: *Leipziger Universitätsverlag*.
- Šimac, N. (2012). Europski upravni prostor i Europska načela javne uprave. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49(2), 351-368.
- Tomić, Z. (2010). *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*. Beograd, Srbija: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Propisi

- Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine (www.ccbh.ba/hr)
- Recommendation REC(2004)20, Comments on principles, Komitet ministara Vijeća Evrope (www.wcd.coe.int)
- Konačna arbitražna odluka za Brčko (www.bdcentral.net)
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (www.echr.coe.int)
- Evropska povelja o zakonu za sudije (www.wcd.coe.int)
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (www.mhrr.gov.ba)
- Mišljenje Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope br. 234 (2002) (www.assembly.coe.int)
- Mišljenje Venecijanske komisije o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini (www.venice.coe.int)
- Modul 1 Upravno pravo (2005) (www.fbih.cest.gov.ba)

Opća deklaracija o pravima čovjeka (www.un.org)
Osnovna načela o nezavisnosti sudstva (www.ohchr.org)
Preporuke Vijeća Evrope o nezavisnosti sudija (www.coe.int)
Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 1/00 i 24/05)
Zakon o upravnom postupku BD BiH (Službeni glasnik BD BiH, br. 3/00, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04 i 25/05)
Zakon o upravnom postupku BiH (Službeni glasnik BiH, br. 29/02 i 12/04)
Zakon o upravnom postupku F BiH (Službene novine F BiH, br. 2/98 i 48/99)
Zakon o upravnom postupku RS (Službeni glasnik RS, br. 13/02)
Zakon o upravnim sporovima BD BiH (Službeni glasnik BD BiH, br. 4/00 i 1/01)
Zakon o upravnim sporovima BiH (Službeni glasnik BiH, br. 19/02)
Zakon o upravnim sporovima F BiH (Službene novine F BiH, br. 9/05)
Zakon o upravnim sporovima RS (Službeni glasnik RS, br. 109/05)
Zakon o sudovima BD BiH (Službeni glasnik BD BiH, br. 19/07, 20/07, 39/09 i 31/11)
Zakon o sudovima u F BiH (Službene novine F BiH, br. 38/05, 22/06 i 63/10)
Zakon o sudovima RS (Službeni glasnik RS, br. 37/12)
Zakon o Sudu BiH (Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10)
Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (Službeni glasnik BiH, br. 25/04, 93/05 i 15/08)
Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa (www.jiwp.org)
Ustav Bosne i Hercegovine (www.ccbh.ba)
Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (www.ustavnisudfbih.ba)
Ustav Republike Srpske (www.ustavnisud.org)

Sudska praksa

Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (izabrani segmenti) (www.hudoc.echr.coe.int)
Sudska praksa redovnih sudova u BiH u upravnim sporovima (izabrani segmenti) (www.pravosudje.ba)
Sudska praksa Ustavnog suda BiH (izabrani segmenti) (www.ccbh.ba)

JUDICIAL CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND THE RULE OF LAW

Summary

The existence of judicial review of public administration is a fundamental characteristic of any society based on the rule of law. It symbolizes a commitment that the executive and public administration must act within the constitution and the law. Administrative dispute is a place where you can evaluate whether a legal system conforms to the rule of law. Administrative decisions have a huge impact on daily life. The administrative bodies regulate relations between the state and individuals or legal persons, thus creating rights, obligations, and responsibilities. Therefore, it is important that individuals and legal entities have the right to appeal against administrative decisions which affect their rights, freedoms and interests. Historically, judicial review of administrative decisions has been institutionally separated within the judicial system. Administrative justice is an important part of the legal system. The paper provides an overview of normative solutions governing judicial review of administrative decisions in Bosnia and Herzegovina, a critical review of these standards in light of the rule of law, as well as proposals for the revision of certain solutions. The relevant case law is also analysed, since the legislator often uses the experience of judicial practice of administrative dispute. The administrative court practice in Bosnia and Herzegovina points to a number of shortcomings of the organization and functioning of administrative justice. There is non-compliance of administrative dispute regulation with the provisions of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, such as the impossibility of appeal against the first-instance court decision, the limited application of the dispute of full jurisdiction, violation of the right to a fair trial and to dispute resolution within a reasonable time.

Keywords: rule of law, judicial system, administrative dispute, full jurisdiction, two-tiered administrative justice

Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj

*Iva Lopižić**

UDK 35.072.1(44)
Original scientific paper / izvorni znanstveni rad
Received / primljeno: 22. 12. 2016.
Accepted / prihvaćeno: 9. 9. 2016.

Francuski model organizacije obavljanja javnih poslova na teritoriju tradicionalno počiva na dodjeljivanju poslova gustoj mreži teritorijalnih državnih organa i funkcionara koji formiraju dekoncentriranu državnu upravu, a u manjoj mjeri organima lokalne samouprave. U radu¹ je prikazan povijesni razvoj dekoncentrirane državne uprave u Francuskoj s ciljem da se na temelju uočenih razvojnih trendova utvrdi je li i na koji način jačanje lokalne samouprave pro-uzročilo modifikaciju tradicionalnog francuskog modela, a onda i generiranje hipoteze o međuodnosu dekoncentracije i decentralizacije. Pregled je podijeljen na razdoblje prije i poslije decentralizacijskih reformi 1982. koje su značile davanje veće uloge lokalnoj samoupravi u sustavu vlasti. S obzirom na jaku francusku upravnu tradiciju, kao interpretativni okvir uzima se teorijski pravac historijski institucionalizam, a uočeni razvojni trendovi kategoriziraju se u modele institucionalne promjene koje su razvili predstav-

* Iva Lopižić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: iva.lopizic@pravo.hr)

¹ Rad je izrađen u okviru znanstvenoistraživačkog projekta *Hrvatski pravni sustav* Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

nici ovog pravca. Na temelju francuskog iskustva daju se preporuke za unapređenje dekoncentrirane državne uprave u Hrvatskoj.

Ključne riječi: dekoncentracija, državni i lokalni teritorijalni organi, prefekti, decentralizacija, teritorijalne reforme u Francuskoj

1. Uvod

U radu se polazi od različitih varijanti obavljanja javnih poslova na teritoriju. Kao reprezentativan primjer organizacijskog modela u kojem je uloga lokalne samouprave najviše sužena, a većina javnih poslova povjerena državnim teritorijalnim organima, uzima se francuski model teritorijalne uprave. Vrijednosni okvir na kojem model tradicionalno počiva je koncepcija o središnjoj ulozi države u društvu čiji je zadatak osigurati nacionalno jedinstvo i primat nacionalnih nad lokalnim interesima, a temeljni organizacijski princip modela je princip dekoncentracije prema kojem se središnja vlast rasterećuje od obavljanja poslova njihovim dodjeljivanjem državnim funkcionarima i organima na teritoriju koji formiraju dekoncentriranu državnu upravu, a tek u manjoj mjeri organima lokalne samouprave.

Cilj rada je da se na temelju prikaza povijesnog razvoja francuske dekoncentrirane državne uprave utvrde trendovi u njezinu razvoju, a onda ustanovi jesu li i na koji način okolišni faktori, u prvom redu proces decentralizacije i jačanje lokalnih samoupravnih organa, utjecali na modifikaciju tradicionalnog francuskog modela obavljanja javnih poslova na teritoriju. Pritom se, zbog duge i snažne francuske upravne tradicije, polazi od teorijskog pravca historijskog institucionalizma, a razvojni trendovi utvrđeni normativnom analizom, analizom izvještaja francuskih institucija i sekundarnih izvora pokušavaju klasificirati u jedan od modela institucionalne promjene koje su razvili predstavnici tog pravca. Očekuje se da bi narav institucionalne promjene bila pogodna za generiranje hipoteza o međusobnom odnosu dekoncentracije i decentralizacije, procesa čiji su krajnji rezultat dekoncentrirana državna uprava i lokalna samouprava.

Kako se decentralizacija s početka 1980-ih smatra ključnom za razvoj lokalne samouprave u Francuskoj, pregled je podijeljen na razdoblje prije i poslije 1982. kad je donesen prvi decentralizacijski zakon. U prvom dijelu pregleda ukratko su opisani začeci modela te njegovo formiranje revolucionarnim i Napoleonovim reformama, a detaljnije su prikazani organizacija

dekoncentriranih službi te ovlasti i položaj prefekta kao državnog funkcionara na teritoriju uoči decentralizacijskih reformi 1982. Drugi dio pregleda obuhvaća prikaz novina u sustavu dekoncentrirane državne uprave zbog prvog vala decentralizacijskih reformi, mjere modernizacijskih reformi državne uprave usmjerene na dekoncentrirane službe od 1989. do 1997., drugi val decentralizacijskih reformi te val modernizacije državne uprave iz 2007. Na kraju je dan sažet pregled dekoncentracijskih i decentralizacijskih reformi, njihovih nositelja i teritorijalne razine na koju su reforme bile usmjerene.

Na temelju povijesnog pregleda iznose se uočeni trendovi u ulozi, organizaciji i funkcioniranju francuske dekoncentrirane državne uprave. Kako je hrvatski model teritorijalne uprave od 1990-ih građen po uzoru na francuski, predlažu se mjere kojima bi se unaprijedila hrvatska dekoncentrirana državna uprava. U zaključnim razmatranjima kategorizira se narav francuske institucionalne promjene te iznose ideje o naravi utjecaja jačanja lokalnih kapaciteta na organizaciju obavljanja javnih poslova na teritoriju.

2. Teorijsko-metodološki okvir

Određeni dio javnih poslova mora se obavljati na teritoriju, pri čemu središnja država ima na raspolaganju niz organizacijskih rješenja. S jedne strane, moguće je da zadrži odgovornost za njihovo obavljanje te posao dodijeli svojim područnim jedinicama specijaliziranim za obavljanje jednog ili manjeg broja javnih poslova (*funkcionalni model*), da osnuje područno upravno tijelo za obavljanje šireg kruga javnih poslova (*teritorijalni model*) ili da posao povjeri na izvršavanje lokalnim organima u njihov *preneseni djelokrug*. S druge strane, država može priznati lokalni karakter određenog javnog posla i dodijeliti ga lokalnim organima u njihov samoupravni djelokrug nalažući im obavljanje tog posla (*obligatorni samoupravni djelokrug*) ili prepuštajući im na volju obavljanje svih javnih poslova koje smatraju bitnima za lokalnu zajednicu (*fakultativni samoupravni djelokrug*). Idući od najmanje prema najvećoj lokalnoj autonomiji, kontinuum varijanti obavljanja poslova na teritoriju obuhvaćao bi: područne jedinice, područne upravne organe, preneseni djelokrug, obligatorni i fakultativni samoupravni djelokrug (Koprić, 2015). Kao varijanta između varijanti područnih jedinica i područnog upravnog tijela izdvaja se *prefektoralni model* u kojem država na teritoriju ima svog predstavnika koji koordinira područne jedinice i koji je u integriranoj inačici modela nositelj izvršne vlasti u teritorijalnoj jedinici kada je autonomija lokalnih organa najviše sužena (Fried, 1963).

Različite zemlje varijante kombiniraju na različite načine: dok tehnički razlozi (Ivanišević, 2006) čine nužnim lociranje javnog posla izvan središta države, odabir državnog ili lokalnog organa na teritoriju kao onog kojem će posao biti dodijeljen i širine prenesenih ovlasti više su interesne naravi. Interesna dimenzija lokacije poslova generirana različitim shvaćanjima o ulozi države u društvu, specifičnim razvojem lokalnih institucija i integracijom lokalnih zajednica pod državnu vlast te različitim koncepcijama o ulozi lokalne samouprave dovela je do razvoja različitih europskih nacionalnih tradicija u organizaciji obavljanja javnih poslova na teritoriju.

Na početku kontinuuma razvijen je francuski model čiji temelji, uz neka obilježja koja datiraju iz starog režima, potječu od Francuske revolucije, a učvršćeni su i nadograđeni Napoleonovim reformama. Model počiva na revolucijskoj ideji jednakosti i jakobinskoj tradiciji jedinstvene i nedjeljive države koja ima glavnu ulogu u izgradnji nacionalnog jedinstva i nadvladvanju partikularnih interesa. Temeljno organizacijsko načelo modela jest, u duhu centralizacije, uniformnosti i sektorizacije kao vrijednosti ukorijenjenih u takav koncept države, rasterećenje središnje vlasti dodjeljivanjem poslova državnim organima na teritoriju, a tek u manjoj mjeri organima lokalne samouprave. U francuskoj terminologiji za prijenos obavljanja poslova sa središnjih na teritorijalne državne organe razvio se pojam *dekoncentracija*, pri čemu državni funkcionari i organi na teritoriju organizirani po prefektoralnom modelu čine *dekoncentriranu državnu upravu*. Pojmom *decentralizacije* označuje se pak prijenos poslova s države na organe lokalne samouprave, pri čemu poslovi dodijeljeni lokalnim jedinicama čine njihov samoupradni djelokrug. U Francuskoj se pripadanje posla državnoj ili lokalnoj vlasti određuje po kriteriju organa koji posao obavlja, a ne intenzitetu državnog nadzora, zbog čega se ne razlikuje samoupradni i preneseni djelokrug lokalnih jedinica (Koprić, 1998).

Tablica 1: Organizacija obavljanja javnih poslova na teritoriju Francuske

Obilježja	Obavljanje javnih poslova na teritoriju Francuske	
Vrste organa	Državni (prefekti regije i departmana, potprefekti, dekoncentrirane ministarske službe)	Lokalni (vijeće, predsjednik vijeća, lokalne upravne organizacije)
Varijanta obavljanja poslova	Prefektoralni model	Model samoupravnog djelokruga (fakultativni i obligatorni)

<i>Teritorijalni okvir</i>	Arondismani, departmani, regije	Komune, departmani, regije
<i>Prijenos poslova s državne razine</i>	Dekoncentracija	Decentralizacija
<i>Pravna regulacija prijenosa poslova i organizacije</i>	Izvršna vlast (dekreti i naputci)	Zakonodavna vlast
<i>Odgovornost</i>	Vladi	Građanima
<i>Državni nadzor</i>	Zakovitost (stroža formulacija) i hijerarhijski nadzor	Ustavnost i zakonitost (blaža formulacija)
<i>Osoblje</i>	Državno	Lokalno
<i>Financiranje</i>	Državni proračun	Lokalni proračun

Izvor: Izradila autorica po uzoru na: Koprić, 2015.

Tablica upućuje na značajne implikacije statusa organa kojem je posao dodijeljen: dok lokalni organi djeluju unutar lokalnih jedinica koje imaju pravnu osobnost i određeni stupanj samostalnosti u odnosu prema državnoj vlasti, dekoncentrirani organi organizacijski su dio središnjeg organa države i hijerarhijski su mu podređeni, što znači da su funkcionalno, personalno i financijski potpuno vezani za državnu vlast (Ramljak, 1998). Teritorijalni okvir dekoncentriranih organa su upravne jedinice koje nemaju vlastita izabrana tijela te djeluju u ime i za račun države, zbog čega za rad odgovaraju vladi, različito od lokalnih jedinica koje imaju izabrane organe, vlastiti krug poslova te djeluju u svoje ime i za svoj račun, zbog čega odgovaraju građanima (Jovičić, 1974). Može se reći da su dekoncentrirana državna uprava i lokalna samouprava krajevi dvaju odvojenih, ali međusobno povezanih kontinuumata: kontinuumata dekoncentracije i kontinuumata decentralizacije.

Upravo je Francuska, u kojoj je ideja dekoncentracije nastala, otišla najdalje s njezinim provođenjem (OECD, 2012), o čemu govore podaci da oko 95% državnih službenika radi izvan Pariza, a da je broj lokalnih i državnih službenika na teritoriju podjednak (DGAFF, 2012). Kao reprezentativan slučaj, očekuje se da će proučavanje razvoja francuske dekoncentrirane državne uprave biti pogodno za generiranje hipoteza o utjecaju okolišnih faktora, u prvom redu decentralizacije i jake lokalne samouprave, na modifikaciju tradicionalnog modela obavljanja javnih poslova na teritoriju, a time i o međuodnosu procesa dekoncentracije i decentralizacije. S

obzirom na narav istraživačkog pitanja i dugu, snažnu francusku upravnu tradiciju, trendovi u razvoju dekoncentrirane uprave utvrđeni analizom propisa, dokumenata, statističkih podataka i obradom sekundarnih izvora promatrat će iz perspektive historijskog institucionalizma, jednog od pravaca neoinstitucionalne teorije.

Historijski institucionalizam podesan je za objašnjavanje širih, značajnijih fenomena praćenjem njihove transformacije kroz dulje razdoblje i u međuovisnosti s kontekstualnim faktorima (Pierson & Skocpol, 2002). Temelji se na ideji o inerciji dugogodišnjih institucionalnih obrazaca te trajnom i vidljivom utjecaju političkih odluka donesenih u vrijeme kreiranja institucija na njihov daljnji razvoj, što se naziva ovisnost o odabranom putu. Smatra se da povijesna tradicija ima konzervirajući utjecaj na razvoj institucija pa se one rijetko ili gotovo nimalo mijenjaju, osim ako nisu izložene snažnim okolišnim pritiscima (Peters, 2007, str. 76). Stariji pravci historijskog institucionalizma govore o radikalnoj promjeni, do koje dolazi zbog značajnih okolišnih šokova nakon kojih se opet uspostavlja institucionalna stabilnost, ili adaptaciji kao malim, neznatnim promjenama kojima se zapravo ne mijenja postojeće stanje. Poučeni iskustvima iz prakse noviji pravci uvode model postupne transformacije koji označuje slijed manjih promjena koje s vremenom dovode do veće transformacije institucije. Model su razvili Streeck i Thelen, a uključuje premještanje (aktiviranje alternativnih institucionalnih obrazaca koji su prije postojali, ali su se smatrali devijantnima), raslojavanje (stvaranje novih institucija bez napuštanja starih), povlačenje (mijenjanje institucija zbog nedovoljnog održavanja koje vodi do erozije ili atrofije institucije), konverziju (postojeće institucije nastavljaju postojati, ali se usmjeravaju prema novim ciljevima, funkcijama, svrhama) i iscrpljivanje (postupno gašenje institucije zbog dotrajalosti) (Streeck & Thelen, 2005).

Dok ostali neoinstitucionalni pravci naglasak stavljaju na ulogu institucija u donošenju najracionalnije (*institucionalni racionalni izbor*) odnosno kulturološki najprikladnije (*sociološki institucionalizam*) odluke, historijski institucionalizam polazi od povijesno uvjetovanih društveno-političkih preferencija kao determinanti budućeg institucionalnog razvoja (Hall & Taylor, 1996), zbog čega ta perspektiva pruža najbolji uvid u premoć ideja oživotvorenih formiranjem struktura koje podupiru instituciju (Peters, 2007: 76) nad racionalnim i tehničkim zahtjevima društvenog razvoja. Kako se francuska politička kultura često opisuje kao »podložna kontinuitetu i zaleđena u povijesnom nasljeđu jakobinizma« (Meunier, 2006, str. 333), a uprava kao »zamrznuta i otporna promjeni« (Bezes, 2010, str. 158), može se očekivati da bi se kroz prizmu historijskog institucionaliz-

ma najbolje mogao tumačiti opstanak tradicionalnog modela intenzivne državne prisutnosti na teritoriju u suvremenom dobu u kojem se lokalna samouprava prepoznaje kao temeljna društvena vrijednost. Očekuje se i da će se trendovi u razvoju modela moći kategorizirati u jednu od vrsta institucionalne promjene koju su razvili predstavnici tog pravca.

Pri izgradnji teritorijalnog sustava upravljanja na početku 1990-ih, Hrvatska je raskinula s jugoslavenskom institucionalnom tradicijom jake lokalne samouprave (tzv. komunalni sustav). Kao mnoge od postsocijalističkih zemalja, posegnula je za institucionalnom tradicijom iz predsocijalističkog razdoblja (Illner, 1999), kombinirajući je s institucionalnim rješenjima koja su odgovarala ondašnjim potrebama političke vlasti. Kako su nova institucionalna rješenja bila pod izrazitim utjecajem francuske tradicije organizacije države (Koprić, 2001), slučaj razvoja teritorijalnog sustava upravljanja u Francuskoj od osobitog je značenja za Hrvatsku. Vrijednost jake središnje izvršne vlast značila je primjenu centralističkog modela upravljanja državom pri čemu su poluga vertikalne integracije sustava bile županije s dvojnim statusom: kao lokalnih jedinica čija su samoupravna tijela obavljala javne poslove u samoupravnom i prenesenom djelokrugu (Koprić, 1998) i kao upravnih jedinica u kojima je primijenjen prefektoralni model sa županom, državnim funkcionarom zaduženim za koordinaciju državnih organa na teritoriju, nadzor nad izrazito fragmentiranim lokalnim jedinicama i vršenje izvršne vlasti u županijama (Koprić, 2001).

Ustavnim i zakonodavnim izmjenama s početka 2000-ih prefektoralni model zamijenjen je hibridnim teritorijalnim, a uloga lokalne samouprave ojačana. Ipak, nedovoljan kapacitet lokalnih jedinica za preuzimanje novih poslova i gusta mreža državnih organa na teritoriju upućuje na to da je hrvatska varijanta obavljanja javnih poslova na teritoriju još uvijek najbliža francuskom modelu. S obzirom na slično institucionalno ishodište, francuska iskustva trebala bi biti korisna osnova za stvaranje prijedloga o novim institucionalnim rješenjima koja će unaprijediti organizaciju obavljanja javnih poslova na teritoriju u Hrvatskoj.

2. Razvoj dekoncentrirane državne uprave u Francuskoj

2.1. Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj do 1982.

Pregled povijesnog razvoja. Razvoj francuske države veže se uz djelovanje državnih funkcionara na teritoriju. Ta praksa seže još u 5. st. kad vladari

počinju kontrolirati teritorij putem poslanika za skupljanje poreza i osiguranje javnog reda. U 12. st. uvode se sudski izvršitelji koji su djelovali kao kolegijalno tijelo, s vremenom se stabilizirao položaj individualnog izvršitelja kao upravitelja općeg tipa koji nadzire rad ostalih vladarevih službenika na svom području. Funkcije izvršitelja preuzeli su upravitelji, intendanti te naposljetku prefekti. Osnovni model organizacije predstavnništva državne vlasti na teritoriju putem upravitelja općeg tipa koji u svojoj jedinici predstavlja državnu vlast i koordinira radom upravnih specijalista nije se promijenio (Fesler, 1962).

U doba Revolucije (1789.-1799.) postavljeni su temelji francuske teritorijalne organizacije, koja je, uz dodavanje nekih instituta i regija kao novih teritorijalnih jedinica, ostala gotovo nepromijenjena do danas. U skladu s idejom o jedinstvenosti i nedjeljivosti nacije, ukinute su sve povlastice u upravi i provedena teritorijalna reorganizacija prema načelima istovjetnosti i jednakosti. Dekretima iz 1789. i Ustavom iz 1791. komune, distrikti i departmani formirani su kao teritorijalne jedinice. Komune su određene kao jedinice prvog stupnja, organizirane po načelu jedno naselje – jedna komuna, distrikti kao jedinice drugog stupnja, a departmani kao jedinice trećeg stupnja čiji je broj utvrđen okvirno na 75 do 85 (Moreau, 1995).

Distrikti i departmani stvoreni su za poboljšanje državne uprave, a ne za izražavanje lokalnih interesa. Radilo se o upravnim, a ne lokalnim jedinicama koje su služile kao okvir za organizaciju državnih službi na teritoriju. Svako prenošenje poslova na distrikte i departmane u doba Revolucije značilo je provođenje dekoncentracije i jačanja državne prisutnosti na teritoriju (Moreau, 1995). Distrikti su 1800. zamijenjeni arondismanima koji su danas upravne jedinice u kojima su ispostave dekoncentriranih službi, a departmani su stjecali sve više samoupravnih svojstava da bi decentralizacijskim reformama 1982. stekli pun samoupravni status. Danas predstavljaju i jedinice lokalne samouprave i teritorijalni okvir za organizaciju dekoncentriranih službi ministarstava.

Nakon Revolucije, Napoleonovim zakonom iz 1800. uvedena je institucija prefekta, državnog funkcionara u departmanima koji je i danas glavni akter državne vlasti na teritoriju. Instituciju prefekta od početka je karakterizirala dvojakost: osim što je bio predstavnik državne vlasti zadužen za osiguranje javnog reda, uniformnu primjenu nacionalnog zakonodavstva, nadzor nad lokalnim vlastima i obavješćivanje ministra unutarnjih poslova o stanju u departmanu, do decentralizacijskih reformi 1982. predsjedao je vijećem departmana i bio nositelj izvršne vlasti u departmanu. Hijerarhijski podređen ministru unutarnjih poslova te djelujući u ime ostalih ministara, prefekt je koordinirao radom državnih organa u departmanu (de Montricher, 2000).

U radu se oslanjao na ured prefektature te potprefekte koji su izvršavali naredbe prefekta na razini arondismana (Chapman, 1955).

Većina reformi tijekom 19. st. bila je usmjerena na lokalne, a tek manje na državne teritorijalne organe. Značajnije dekoncentracijske mjere uvedene su Dekretom iz ožujka 1852. i Dekretom iz travnja 1861. kojim je proširen krug odluka koje prefekt može donositi samostalno. Država je s vremenom počela obavljati nove poslove koji su iz razloga efikasnosti i demokratičnosti preneseni na lokalnu razinu. Dok je krajem 19. i početkom 20. st. većina poslova prenošena lokalnim jedinicama, tijekom Prvog svjetskog rata i nakon njega intenzivnije se provodi dekoncentracija. Ministarstva osnivaju nove službe na teritoriju, a prefekt stječe nove ovlasti u domeni ekonomije i društvenog života. Dekoncentracija je obilježila i Drugi svjetski rat kad su prefekti odigrali značajnu ulogu u upravljanju ratom poharanom Francuskom. Tad se prvi put počelo eksperimentirati s uvođenjem prefekta na razini upravljanja široj od departmana. Krajem rata, ti su pokušaji propali (Chapman, 1955).

Ustavom iz 1946. predviđene su značajne promjene u statusu prefekta: predsjednik vijeća departmana određen je kao nositelj izvršne vlasti u departmanu, upravno tutorstvo zamijenjeno je manje intenzivnim nadzorom, predviđena je daljnja dekoncentracija. Kako je Ustav detaljniju razradu novih rješenja prepustio propisima koji nikad nisu doneseni (Diamant, 1954) te kako Ustav iz 1958. ne slijedi rješenja Ustava iz 1946., do bitnih promjena u statusu prefekta nije došlo sve do decentralizacijskih reformi 1982.

Dekoncentrirana državna uprava uoči decentralizacijskih reformi 1982. Godine 1958. donesen je novi Ustav koji je i danas temeljni pravno-politički akt Francuske. Uveden je polupredsjednički sustav organizacije vlasti, a snaženje izvršne vlasti uključivalo je snaženje položaja prefekta kao predstavnika Vlade u departmanima. Ipak, novim ustavnim okvirom državne djelatnosti na teritoriju samo su na ustavnu razinu uzdignuta temeljna načela dotadašnjeg zakonodavstva i prakse: prefekti kao središnje figure, a departmani kao temeljna teritorijalna razina državne aktivnosti na teritoriju (čl. 13. i 72. Ustava). Politika dekoncentracije koju je propagirala de Gaulleova Vlada kao sredstvo racionalizacije i povećanja efikasnosti upravnog aparata pravni izričaj dobila je dekretima iz 1964. kojima je utvrđen status i proširene su ovlasti prefekta departmana, uveden institut prefekta regije, a regije formalno prepoznate kao novi teritorijalni okvir za organizaciju dekoncentriranih službi.

Pravni status i ovlasti prefekta departmana. Prema Dekretu iz srpnja 1964., koji je s izmjenama i danas na snazi, prefekta na neodređeni period ime-

nuje predsjednik Republike na temelju odluke donesene u Ministarskom vijeću na prijedlog predsjednika Vlade i ministra unutarnjih poslova (čl. 1. Décret n° 64-805). Još od nastanka institucije, nisu postojala ograničenja pri imenovanju i otkazivanju službe prefektu. Prefekti imaju status vodećih državnih službenika te formiraju prefektoralne korpuse, zasebnu klasu službeničkog sustava čija su pravila uređena Dekretom iz srpnja 1964.

Temeljne ovlasti prefekta departmana bile su određene Dekretom iz ožujka 1964. koji je ukinut 1982. Dekret je određivao da je prefekt nositelj državne vlasti u departmanu, odgovoran za izvršenje zakona, propisa i vladinih odluka te da predstavlja Vladu i sve ministre u departmanu (čl. 1.); da pod vodstvom ministara pokreće i usmjerava rad državnih službi u departmanu te usmjerava rad državnih službenika u tim službama (čl. 2/1.); da vrši upravno tutorstvo i upravni nadzor nad lokalnim tijelima te predstavlja državu u odnosima s organizacijama koje se financiraju iz državnog proračuna (čl. 2/2. Décret n° 64-250). Dekret je iscrpno regulirao ovlasti prefekta prema dekoncentriranim službama, a sektorskom i lokalnom zakonodavstvu prepuštena je detaljnija regulacija ostalih prefektovih ovlasti. Prefektu su u radu pomagali prefektura, dekoncentrirana služba Ministarstva unutarnjih poslova i potprefekti na čelu arondismana čiji status je uređen Dekretom iz ožujka 1964. (Décret n° 64-260). Smatra se da je prefekt u razdoblju prije decentralizacije imao između 2.500 i 5.000 ovlasti koje su autori klasificirali u različite kategorije.

Najiscrpnija je Ridleyjeva klasifikacija koji je ovlasti prefekta ekstrahirao iz njegovih različitih uloga u departmanu: kao predstavnik države, ima razne ceremonijalne ovlasti; kao nositelj državnog monopola prinude, ima razne autoritativne ovlasti koje može izvršavati u stanju nužde, građanskih nereda, štrajka i prirodnih katastrofa; kao predstavnik Vlade, komunikacijski je kanal između središnje vlasti i građana: informira Vladu o javnom mnijenju i stanju u svojoj jedinici te upoznaje građane s vladinom politikom; kao predstavnik svakog od ministara, ostvaruje izravne kontakte s ministrima, a prijenos poslova s ministarstava na dekoncentrirane službe mora ići preko prefekta koji je njihov jedini predstavnik na teritoriju; kao funkcionar hijerarhijski nadređen državnim službenicima, prefekt je komunikacijski kanal između ministarstava i dekoncentriranih službi te koordinira rad dekoncentriranih službi; kao osiguravatelj javnog reda i javne sigurnosti, prefekt snosi odgovornost za izvršenje zakona, održavanje javnog reda i zaštitu stanovnika; kao funkcionar odgovoran za lokalni razvoj, ima ovlasti u pripremanju i izvršenju javnih radova, poticanju ekonomskog razvoja i rješavanju ekonomskih problema; kao nositelj izvršne vlasti, predsjedava vijećem departmana i šef je lokalnih službi te obnaša sve zadaće koje pro-

izlaze iz tih funkcija; kao nositelj nadzora nad lokalnim organima, provodi intenzivan nadzor (franc. *tutelle*, upravno skrbništvo) nad radom lokalnih organa (Ridley, 1974).

Prefekti na čelu regionalnih jedinica. Dekretima iz 1959. i 1960. uvedene su planske regije, upravne jedinice za implementaciju politika ravnomjernog ekonomskog razvoja i formirane regionalne upravljačke strukture: prefekt koordinator planskih regija, upravni odbor i savjetodavni odbor regija, a 1964. doneseni su dekreti koji reguliraju ulogu prefekta regije i ostalih regionalnih aktera (Sweetman, 1965). Prefekt regije koji preuzima funkciju prefekta koordinatora regije je prefekt departmana u kojem je smješten glavni grad regije (čl. 1.), a njegove ovlasti mogle su se podijeliti na kontrolu i koordinaciju svih državnih službi koje djeluju na teritoriju širem od departmana te provođenje vladine politike ekonomskog rasta i regionalnog razvoja (čl. 2. Décret n° 64-251). U radu se oslanjao na grupu državnih službenika koji su se bavili regionalnim planiranjem i na regionalni upravni odbor (CAR), sastavljen od prefekta departmana i čelnika dekoncentriranih službi, koji se bavio područjem javnih investicija (Sweetman, 1965). Zakonom iz srpnja 1972. planske regije zamijenjene su regijama, upravnim jedinicama sa statusom javnih tijela (čl. 1.), a kao nova tijela upravljanja uz prefekta regije određeni su vijeće regije te savjetodavni odbor za ekonomska i društvena pitanja (čl. 3.). Prefekt regije određen je kao nositelj izvršnih funkcija u regiji, a u nadležnost su mu dodijeljeni: davanje instrukcija vijeću regije i savjetodavnom odboru u vezi s poslovima koji su im povjereni, izvršavanje odluka vijeća regija te pripremanje i izvršavanje proračuna regije (čl. 16/1. i 2.). Za izvršavanje zadaća, prefekt je na raspolaganju imao državne službe na razini regija, budući da regije u to vrijeme nisu imale status samoupravnih jedinica, pa tako ni vlastite lokalne službe (čl. 16/3. Loi n° 72-619).

Organizacija dekoncentriranih državnih službi u teritorijalnim jedinicama. Uz središnje službe u Parizu čija se jurisdikcija proteže na čitav teritorij države, većina francuskih ministarstava obuhvaća i tzv. vanjske službe² čija je mjesna nadležnost teritorijalno ograničena. Iako su departmani služili kao temeljni teritorijalni okvir za organizaciju takvih službi, mnoga ministarstva prilagodila su teritorijalnu organizaciju službi svojim potrebama pa je francusku dekoncentriranu državnu upravu karakterizirala neujednačenost i nepreglednost. Trend organizacije državnih službi u teritorijalnim

² Od Zakona o teritorijalnoj upravi iz 1992. službe ministarstva na teritoriju počinju se nazivati dekoncentriranim službama.

jedinicama širim od departmana zbog društvenog razvoja postao je sve intenzivniji pa su Dekretom iz ožujka 1964. regije izričito određene kao nov teritorijalni okvir za dekoncentrirane službe. Tako su regionalne jedinice, uz departmane i arondismane, postale dio arhitekture francuske teritorijalne državne uprave. Na razini komuna, ministarstva nisu imala svoje službe, već je obavljanje poslova državne uprave bilo povjereno načelniku komune.

Dekoncentrirane službe hijerarhijski su podređene prefektu, a u njima su zaposleni državni službenici koji su upravni specijalisti, za razliku od prefekta koji je upravni generalist. Organiziranje dekoncentriranih službi u teritorijalne jedinice različitog radijusa te sve veća specijalizacija pridonijeli su opadanju prefektove stvarne moći u odnosu prema dekoncentriranim službama i njihovim tješnjim povezivanjem sa središnjim službama ministarstava. Kako bi se omogućio daljnji prijenos poslova na dekoncentrirane službe, a da pritom ne dođe do vertikalne fragmentacije sustava, Dekretom iz ožujka 1964. precizno su utvrđene ovlasti koje prefekt, kao vodeći državni funkcionar i predstavnik svakog od ministara u departmanu, ima naspram svih departmanskih dekoncentriranih službi, uz iznimku službi ministarstava obrazovanja, pravosuđa i financija (Ridley, 1974). Uz stjecanje niza funkcionalnih ovlasti (ovlast da odlučuje o prijenosu poslova na dekoncentrirane službe, komunikacijsko posredovanje između središnjih i dekoncentriranih službi), prefekt je stekao i neke personalne ovlasti u odnosu prema službenicima dekoncentriranih službi (sudjelovanje pri donošenju odluka o njihovu postavljanju, premještanju i napredovanju) (Ridley, 1974).

3.1. Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj nakon 1982.

Prvi val decentralizacije (1982.-1986.). Temelj za provođenje prvog vala decentralizacijskih reformi socijalističke vlade i ministra unutarnjih poslova Defferrea postavljeni su Zakonom iz ožujka 1982. Do 1986. donijelo se 48 zakona i 268 dekreta kojima je osnažen položaj francuske lokalne samouprave (Schmidt, 2007). Decentralizacijskim mjerama bitno je izmijenjena uloga državnih aktera na teritoriju te sustav državno-lokalnih odnosa u Francuskoj. Novine u funkcioniranju dekoncentrirane državne uprave mogu se sistematizirati ovako:

- a) *Prefekti prestaju biti nositelji izvršne vlasti u departmanima i regijama.* Zakon iz ožujka 1982. određuje da je nositelj izvršne vlasti u depart-

manu predsjednik vijeća departmana, kojeg bira vijeće departmana u pravilu iz reda svojih članova (čl. 24. i 25.). Predsjednik vijeća ima ovlasti koje su dotad bile u ingerenciji prefekta: pripremanje i izvršavanje odluka vijeća departmana, upravljanje rashodima departmana, propisivanje implementacije departmanskih poreza i čelništvo nad departmanskim lokalnim službama (čl. 26. Loi n° 82-213). Zakonom iz 1982. status francuskih lokalnih jedinica stekle su 22 regije: vijeće regije čije su članove prema Zakonu iz 1972. činili predstavnici središnje i lokalne vlasti (čl. 5. Loi n° 72-619) sad neposrednim glasovanjem biraju stanovnici, određen je krug poslova koji čine samoupravni djelokrug regije, a funkcije prefekta kao izvršnog funkcionara regije preuzeo je predsjednik vijeća regije (čl. 59. i 61. Loi n° 82-213).

- b) *Prestanak upravnog tutorstva.* Zakonom iz ožujka 1982. uveden je nov sustav nadzora nad lokalnom samoupravom. Intenzivni *ex ante* nadzor koji je provodio prefekt zamijenjen je *ex post* nadzorom zakonitosti koji provodi prefekt departmana ili regije, ali u suradnji s upravnim sudovima koji su jedini ovlašteni ukinuti akt u slučaju nezakonitosti. Dok su po starom sustavu nadzora svi akti lokalnih tijela stupali na snagu tek nakon odobrenja prefekta, po novom sustavu jedino zakonom taksativno navedeni akti stupaju na snagu nakon što prefekt bude obaviješten o njihovoj sadržaju te samo ti akti mogu biti predmet nadzora po službenoj dužnosti (CDRL, 1999).
- c) *Smanjenje sredstava dekoncentriranih službi.* Decentralizacija ovlasti uključivala je premještanje službenika iz državne u lokalnu službu te preraspodjelu poslova i financijskih sredstava između državnih i lokalnih službi. Razgraničenje službenika, sredstava i poslova pod nadležnost prefekta odnosno čelnika lokalnih službi utvrđeno je sporazumom koji su u skladu s uvjetima propisanim posebnim dekretom sklapali prefekt i predsjednik vijeća departmana/regije (Sénat, 2000).

Ministar Defferre odmah je počeo zagovarati provođenje dekoncentracije ističući kako je poželjno da svakoj razini decentraliziranih ovlasti odgovara jednako snažna razina dekoncentrirane državne uprave. Politika dekoncentracije bila je usmjerena na jačanje onih ovlasti prefekta koje decentralizacijom nisu izuzete iz njegove nadležnosti pa su u srpnju 1982. doneseni dekreti kojima se dalje proširuju njegove ovlasti u odnosu prema dekoncentriranim službama. Radi promicanja dekoncentracije formirano je međuministarsko tijelo za teritorijalnu upravu nadležno za predlaganje

dekoncentracijskih mjera i osiguranje da se ovlasti sa središnje razine dodjeljuju isključivo prefektu (Marcou, 2002).

Širenje ovlasti prefekta nije se pokazalo uspješnom mjerom jer su dekoncentrirane službe svih moćnijih ministarstava i dalje uspješno izmicale njegovoj kontroli. Većina ministarstava pokazivala je odbojnost prema prenošenju poslova na svoje funkcionare i službe na teritoriju³ te pronalazila načine (re)koncentracije svojih ovlasti. Najmanje dekoncentracije provedeno je u području infrastrukture i zaštite okoliša, dok je u određenim područjima (kultura, turizam, profesionalni razvoj) dekoncentracija bila izraženija (Schmidt, 2007). Tek s modernizacijom državne uprave s kraja 1980-ih dekoncentracija je postala ravnopravan pratitelj i nadopuna decentralizacijskih procesa.

Modernizacijske reforme državne uprave (1989.-1997.). S uvođenjem menadžerskih metoda upravljanja otpočelo se početkom 1980-ih. No, tek donošenjem Naputka o obnovi javne službe premijera Rocarda 1989. započelo je razdoblje dublje modernizacije francuske državne uprave. S reformama su nastavile Vlada premijera Balladura (1993.-1995.) i Vlada premijera Juppéa (1995.-1997.). Reforme su bile usmjerene na jačanje menadžerske autonomije dekoncentriranih službi, a kao razlozi njihova pokretanja navode se europeizacija, decentralizacija i rastući utjecaj doktrine novog javnog menadžmenta. Mnogi ključnim ocjenjuju upravo decentralizaciju smatrajući dekoncentraciju odgovorom države na decentralizacijske reforme kako bi se jačanjem dekoncentriranih službi omogućila zajednička akcija državnih i lokalnih organa u pružanju javnih usluga i unaprijedila njihova kvaliteta (Sénat, 2000). U tom kontekstu bitno je spomenuti strukturnu fazu modernizacijske reforme koja počiva na Zakonu o teritorijalnoj upravi iz 1992. regulira odnos državnih i lokalnih tijela na teritoriju te Dekretu o dekoncentraciji iz 1992. koji utvrđuje razdiobu poslova i temeljna načela u odnosu središnjih i dekoncentriranih službi ministarstava.

Obnova javne službe (1989.-1992.). Naputak o obnovi javne službe premijera Rocarda, po kojem prva faza modernizacijskih reformi nosi naziv, počivao je na četiri područja: dekoncentraciji ovlasti sa središnjih na dekoncentrirane ministarske službe, promjeni radnih odnosa unutar javne službe, uvođenju mjerenja učinka te poboljšanju kvalitete javnih usluga.

³ Prema izvještaju MODAC-a iz 1986., od 300 dekoncentracijskih mjera predloženih ministrima, njih je 75% prihvaćeno, od čega samo 12% zaista i implementirano, što svjedoči o ograničenom uspjehu tadašnje politike dekoncentracije (Schmidt, 2007, str. 323).

Naputak polazi od ideje da dekoncentracija mora u potpunosti pratiti do-
met provedene decentralizacije pa kao jedan od ciljeva proklamira širenje
upravljačke i financijske autonomije dekoncentriranih službi kako bi se
osiguralo upravno postupanje na onoj razini koja je najbliža akterima na
koje se postupanje odnosi (čl. 1. Circulaire du 23 février 1989) .

Kao sredstvo širenja autonomije i fleksibilnosti dekoncentrirane držav-
ne uprave, Naputak je predvidio mogućnost da dekoncentrirane službe,
na inicijativu svojih čelnika, steknu status tzv. *centara odgovornosti* koji s
resornim ministarstvom sklapaju višegodišnje ugovore o ciljevima koje
moraju ostvariti i sredstvima koja pritom imaju na raspolaganju. Auto-
nomija dekoncentriranih službi potaknuta je i *bottom-up* pristupom u
provođenju ostalih mjera predviđenih Naputkom i novom pravnom re-
gulacijom: određeno je da prefekti i čelnici dekoncentriranih službi sa-
mostalno oblikuju tzv. programe službi s prijedlozima kako unaprijediti
radne odnose, komunikacijski sustav i kvalitetu usluga u svojoj službi te
da prefekti regija pripremaju nacрте planova dekoncentracije. Provođenje
programa popraćeno je osposobljavanjem službenika te redovitim me-
đuministarskim sastancima na kojima su se evaluirali reformski rezultati
(Guyomarch, 1999).

Jačanje institucionalnih kapaciteta i legitimiteta dekoncentrirane državne
uprave naspram lokalnih organa finalizirano je 1992. donošenjem Zakona
o teritorijalnoj upravi i Dekreta o dekoncentraciji kojima je okončana prva
faza modernizacije.

Zakon o teritorijalnoj upravi (ZTU) i Dekret o dekoncentraciji iz 1992. ZTU
određuje da se francuski teritorijalni sustav sastoji od organa lokalne sa-
mouprave i dekoncentriranih državnih službi (čl. 1. Loi n° 92-125), čiji
odnos počiva na suradnji u obavljanju poslova koje lokalni organi imaju
u svom djelokrugu (čl. L1111-2 CGCT). Ovakva odredba, koja promiče
odnos partnerstva i ravnopravnosti državnih i lokalnih službi na teritoriju,
izraz je shvaćanja dekoncentracije kao nužne posljedice širenja teritori-
jalne dimenzije države zbog rasta broja javnih politika o kojima se nakon
decentralizacije 1982. odlučuje na lokalnom nivou te nužne nadopune
decentralizaciji čija bi svrha bila osujećena ako bi se lokalne vlasti morale
obraćati središnjoj državi pri implementaciji javnih politika koje na bilo
koji način uključuju državnu vlast (Marcou, 2002). Radi ujednačavanja
teritorijalne organizacije različitih ministarstava i pojednostavljenja struk-
ture teritorijalne državne uprave, ZTU određuje da nadležnost dekon-
centriranih službi korespondira, ako zakonom ili dekretom donesenim u
Ministarskom vijeću nije drugačije određeno, s granicama regija, depar-
tmana ili arondismana (čl. 4. Loi n° 92-125). Organizacija dekoncentri-

ranih službi između različitih ministarstava, ali i unutar istog ministarstva u praksi je i dalje varirala te bila nestabilna (Cour des Comptes, 2003).

Dekret o dekoncentraciji iz 1992. u duhu Ugovora iz Maastrichta i usvajanja načela supsidijarnosti načelo dekoncentracije određuje kao kriterij distribucije funkcija i sredstava između službi državne uprave na različitom teritorijalnom stupnju. Prema Dekretu, čije su odredbe i danas na snazi, djelokrug središnjih upravnih službi ministarstava obuhvaća poslove oblikovanja, pokretanja, usmjeravanja, evaluacije i nadzora na nivou države (čl. 2.). U djelokrugu regionalnih dekoncentriranih službi jesu: implementacija nacionalnih politika ekonomskog i društvenog razvoja, koordinacija državnih politika u kulturi, zaštiti okoliša, gradskim i ruralnim područjima, koordinacija bilo koje aktivnosti koja obuhvaća više departmana (čl. 3.); u djelokrugu dekoncentriranih službi na razini departmana je izvršavanje poslova državne uprave na razini departmana (čl. 4.), a djelokrug ispostava na razini arondismana čine poslovi usmjeravanja lokalnog razvoja i koordinacije obavljanja državnih poslova na razini komuna (čl. 5. Décret n°92-604). Poslove državne uprave na razini komuna pod nadzorom prefekta obavlja načelnik komune.

Reforma države i javnih službi (1995.-1997.). Doprinos Vlade premijera Balladura (1993.-1995.) reformi državne uprave sastojao se u nastojanju da se status središta odgovornosti proširi na sve dekoncentrirane službe, a hijerarhijski odnos središnjih i dekoncentriranih službi zamijeni ugovornim. Značajnije modernizacijske mjere opet su provedene po dolasku na vlast premijera Juppéa koji je svoj program oblikovao u Naputak o reformi države i javnih službi iz 1995. Jedan od ciljeva Naputka bio je prijenos ovlasti sa središnjih na teritorijalne državne službe, a kao preduvjete dekoncentracije Naputak ističe reorganizaciju i funkcionalno spajanje državnih službi na teritoriju, potpune i cjelovite ovlasti prefekta u departmanu/regiji, promjenu odnosa središnjih i teritorijalnih državnih službi (Circulaire du 26 juillet 1995).

Nakon donošenja Naputka uslijedio je niz dekreta kojima su dekoncentrirane službe stekle neke samostalne personalne i financijske ovlasti, pojednostavljeno je izvještavanje središnjih upravnih službi, uvedene su nove vrste ugovora središnjih i dekoncentriranih službi, a dekoncentracija daljnjih promovirana kao temeljno načelo organizacije francuske državne uprave.⁴ U stvarnosti je dekoncentracija ovlasti u upravljanju osobljem

⁴ Izmjenama Dekreta iz 1992. određeno je da središnje upravne službe obavljaju poslove koji su nacionalnog karaktera ili čije izvršenje, na temelju zakonskih odredbi, ne može

ostala ograničena dosega, dok je doseg financijske dekoncentracije znatno varirao među ministarstvima (Cour des Comptes, 2003). Dekoncentracija je najuspješnije provedena u području rješavanja o pojedinačnim upravnim stvarima: Dekretom iz siječnja 1997. prefektu departmana dodijeljeno je pravo odlučivanja u pojedinačnim upravnim stvarima, čime je osnažena njegova uloga funkcionara općeg tipa, a iste godine doneseno je 26 sektorskih dekreta kojima je oko 600 upravnih postupaka preneseno na razinu departmana. Do 1998. 73% upravnih postupaka provodilo se na teritoriju (Sénat, 2000).

Drugi val decentralizacije (2003.-2004.). Tijekom 1990-ih provodile su se reforme usmjerene jačanju participacije građana i poticanju međukomunalne suradnje (zakoni iz 1995. i 1997.) kojima se u Francuskoj još od 19. st. nadoknađuju slabi kapaciteti komuna. Izmjenama francuskog Ustava iz 2003. i novim lokalnim zakonodavstvom otpočeo je drugi val decentralizacijskih reformi u Francuskoj. Na ustavnoj razini, Francuska je određena kao unitarna decentralizirana država, regije su prepoznate kao jedinice lokalne samouprave. Ustavna garancija prava na lokalnu samoupravu i adekvatnu količinu financijskih sredstava za slobodno djelovanje lokalnih jedinica, usvajanje načela supsidijarnosti i donošenje Zakona o slobodama i odgovornostima lokalnih jedinica 2004. označili su transfer novog kruga poslova i financijskih sredstava s države na teritorijalne jedinice (Lopižić, 2015).

Jačanjem međukomunalne suradnje dekoncentrirane službe izgubile su značenje u pomoći lokalnim jedinicama u pružanju javnih usluga (Kuhlmann, 2011), a decentralizacijom je dalje umanjena njihova moć i porastao pritisak za intenzivnijim provođenjem dekoncentracije. Impuls dekoncentraciji dao je i Ustavni zakon o financiranju (LOLF) iz 2001. kojim je promoviran sustav javnog upravljanja temeljen na jasnoj artikulaciji zadaća i programa u nadležnosti dekoncentriranih službi, uvođenju mjerenja učinka i odgovornosti čelnika dekoncentriranih službi za postizanje rezultata (Cour des comptes, 2003).

Pionir dekoncentracijskih mjera odnosio se na prefekta: Dekretom iz travnja 2004., kojim su ukinuti dekreti iz srpnja 1982., prefektu regije prvi put dodijeljene su ovlasti u odnosu prema prefektima departmana. Prefekt regije sad pokreće i usmjerava rad prefekta departmana (čl. 2.) te s tom svrhom donosi strateški plan državne aktivnosti u regiji (čl. 5.) i raspodjeljuje financijska sredstva među departmanima (čl. 50. Décret n° 2004-

biti preneseno na teritorij, dok sve ostale poslove državne uprave, uključujući one koji se odnose na djelovanje s lokalnim tijelima, obavljaju dekoncentrirane službe (čl. 1-1 Décret n°92-604).

374). Kako je s vremenom uz ekonomsko planiranje stekao odgovornosti i u područjima društvenog i održivog razvoja, zapošljavanja, zaštiti okoliša, stanovanju, urbanom razvoju i zdravlju, prefekt regije od 2004. počeo se promicati u glavnom aktera dekoncentrirane državne uprave (Cole, 2012).

Dekret je predvidio i osnivanje tzv. regionalnih središta kao oblika funkcionalnog povezivanja dekoncentriranih službi i ostalih javnih tijela na razini regije (čl. 24.). Njihov status reguliran je Naputkom iz listopada 2004., a od 2005. na razini regija uz prefekturu je djelovalo osam regionalnih središta, i to za: obrazovanje i usavršavanje, javno upravljanje i ekonomski razvoj, javni prijevoz, javno zdravlje i socijalnu koheziju, okoliš i održivi razvoj, poljoprivredu, zapošljavanje i kulturu (Sénat, 2006). Osnivanje regionalnih središta bio je stidljiv korak prema ozbiljnijoj strukturnoj reformi dekoncentrirane državne uprave iz 2008.

Modernizacijske reforme državne uprave (2007.-). Novi val modernizacijskih reformi implementiranih u okviru programa *Opći pregled javnih politika* (RGPP) započeo je pod vodstvom vlade premijera Fillona u srpnju 2007. Ciljevi koji su se reformskim mjerama željeli postići bili su racionalizacija javnih troškova, poboljšanje kvalitete javnih usluga i unapređenje sustava ULJP-a. Uz strukturne promjene na razini središnje državne uprave, promicanje e-uprave i inovacije u sustavu ULJP-a, program RGPP uključivao je i dionicu *Reforma državne uprave na lokalnom nivou (RéATE)* kojom je provedena reorganizacija dekoncentriranih službi (OECD, 2012).

Okvir za provođenje reorganizacije činila su dva zahtjeva: regije moraju postati temeljna razina za vođenje državne politike na teritoriju, a departmanske službe postati odazivnije na potrebe građana i efektivnije u pogledu suradnje s lokalnim tijelima (François Fillon, 19. 3. 2008.). Nakon dugog pregovaranja u kojem su oštro suprotstavljani teritorijalno načelo po kojem bi se došlo do organizacijskog povezivanja dekoncentriranih službi i funkcionalno načelo po kojem bi svako ministarstvo zadržalo vlastite službe, u srpnju 2008. donesen je Naputak u kojem je prihvaćeno kompromisno rješenje: na razini regija primijenjena je u pravilu funkcionalna, a na razini departmana teritorijalna logika. Od implementacije Naputka 2010., uz prefekturu u regijama djeluje osam regionalnih ravnateljstava od kojih su dva međuministarska⁵, a dekoncentrirane službe na razini departmana organizirane su u dva, a u departmanima koji imaju više od 400.000 stanovnika, tri

⁵ To su ravnateljstva za zaštitu okoliša i stambeno zbrinjavanje (DREAL); poljoprivredu, šumarstvo i prehranu (DRAAF); kulturu (DRAC); javne financije (DRFIP); mlade, šport i društvenu koheziju (DRJSCS); zapošljavanje, poduzetništvo i tržišno natjecanje (DI-RECCTE). Na razini regija kreirano je javno tijelo za zaštitu zdravlja (ARS). Reorganiza-

departmanska ravnateljstva⁶ (Annex du Circulaire du 7 juillet 2008). Kako su reorganizacije na razini regija korespondirale reorganizaciji središnjih ministarskih službi, regionalna ravnateljstva i dalje su pridružena resornim ministarstvima, a departmanska su ravnateljstva od Dekreta iz prosinca 2010. pridružena predsjedniku Vlade (Cole, 2012).

Na reformu teritorijalne državne uprave 2010. nadovezala se izmjena Dekreta iz travnja 2004. kojim je prefekt regije stekao odgovornost za ujednačenost državne djelatnosti na teritoriju (čl. 2/1.). Kako bi izvršavao novu zadaću, dodijeljeno mu je *pravo instrukcije* temeljem kojeg prefekti departmana može davati obvezujuće upute za rad te *pravo evokacije* temeljem kojeg može, ako je to potrebno za koordinaciju državnih poslova na teritoriju, preuzeti na ograničeno vrijeme poslove prefekta departmana (čl. 2/2. i 3. Décret n° 2009-1484.)

Prema izvještaju Revizijskog suda iz 2013., slabe su točke francuske dekoncentrirane uprave previše kompleksni odnosi i nejasna podjela nadležnosti državnih i lokalnih službi na teritoriju, nedovoljna razina koordinacije u sustavu državne uprave, centrifugalne sile disparatnih funkcija koje se obavljaju na teritoriju te nepostojanje jedinstvenog organizacijskog principa teritorijalne uprave (Cour des comptes, 2013). Čini se da postoji potreba daljnjeg unapređenja državne aktivnosti na teritoriju. Kako je teritorijalnom reformom iz siječnja 2015. broj regija smanjen je s 22 na 14, valja očekivati da će država nastaviti s reformiranjem svojih službi na teritoriju, a koliko dugo će joj trebati, ostaje vidjeti.

3.2. Pregled reformi i njihovih nositelja

U tablici 2 prikazane su dekoncentracijske i decentralizacijske reforme od Pete Republike nadalje, teritorijalna razina na čije su jačanje bile usmjerene i političke opcije koje su ih provodile.

cija nije zahvatila *rektorate* – regionalne službe Ministarstva obrazovanja (Kamel, 2010, str. 1016-1021).

⁶ Ravnateljstva za stanovništvo i društvenu koheziju (DDPCS) i teritorij (DDT). Na razini departmana organizirane su ispostave regionalnih ravnateljstava DRAC, DIRECCTE i ARS te *inspekcije* – departmanske službe Ministarstva obrazovanja (Cole, 2012, str. 341).

Tablica 2: Dekoncentracijske i decentralizacijske reforme u Francuskoj

Pravni akt	Vrsta reformi		Teritorijalna razina na koju se ovlasti prenose			Predsjednik Vlade/ predsjednik Republike ⁷
	Dekoncentracija	Decentralizacija	Komune	Departmani	Regije	
<i>Ustav iz 1958.</i>	+	–	–	+	–	Mouvement républicain populaire (MRP)
<i>Dekreti iz 1964.</i>	+	–	–	+	+	Union pour la nouvelle République (UNR)
<i>Zakon iz 1972.</i>	+	–	–	–	+	UNR
<i>Zakoni o decentralizaciji 1982.-1986.</i>	–	+	+	+	+	Parti socialiste (PS)
<i>Obnova javne službe 1989.</i>	+	–	–	+	+	PS
<i>Zakon o teritorijalnoj upravi i Dekret o dekoncentraciji 1992.</i>	+	–	–	+	+	PS
<i>Naputak iz 1995.</i>	+	–	–	+	+	Rassemblement pour la République (RR, kasnije Union pour un mouvement populaire, UMP)
<i>Dekret iz 1997.</i>	+	–	–	+	–	RR
<i>Ustavne izmjene 2003.; lokalno zakonodavstvo 2004.</i>	–	+	–	+	+	UMP
<i>Dekret iz 2004.</i>	+	–	–	–	+	UMP
<i>Naputak iz 2008.</i>	+	–	–	–	+	UMP
<i>Izmjena Dekreta iz 2004. u 2010.</i>	+	–	–	–	+	UMP

Izvor: Izradila autorica na temelju podataka na www.gouvernement.fr.

Dekoncentracija se provodila manjim reformskim mjerama kroz dulja razdoblja, a decentralizacija većim reformskim mjerama u kraćim valo-

⁷ MOR, UNR i UMP stranke su desne, a PS stranka lijeve političke orijentacije (www.gouvernement.fr/).

vima. Iako su kao nasljednici jakobinaca centralizaciju smatrali sredstvom osiguranja jednakosti građana, politiku decentralizacije plasirale su lijeve stranke koje su nakon desetljeća u opoziciji morale stvoriti alternativu politici dekoncentracije koja je bila program vladajućih i koji su u lokalnim jedinicama imali političku potporu (Schmidt, 2007). Desne su stranke kasnije inkorporirale decentralizaciju u svoj program i provođenjem reformi 2003. kompletirale ono što su socijalisti započeli 1982. Politika decentralizacije ne isključuje dekoncentraciju: još tijekom prvog decentralizacijskog vala počela se zagovarati daljnja dekoncentracija, a pod vodstvom premijera Rocard, koji se u djelu *Décoloniser la Province* zalaže za decentralizaciju (Loughlin & Mazey, 1995), krenulo se sa značajnom dekoncentracijom kojom su nastavile sve sljedeće vlade. Za vrijeme kohabitacija (1986.-1988. i 1993.-1995.) teritorijalne reforme nisu provedene. Može se reći da su lijeve stranke bile sklonije ozbiljnijim reformama, ali jednom započete, reforme postaju i dio programa desno orijentiranih stranaka.

Konsenzus oko nužnosti reformi postoji, a razlike se očituju o teritorijalnoj razini koju političke opcije žele ojačati: lijeve stranke usmjerene su na jačanje komuna i regija, a desne podupiru departmane i regije nauštrb komuna (Pinson & le Gales, 2005). Komune su profitirale jedino reformama iz 1982., a departmani i regije kontinuirano jačaju. Izostanak jačanja komuna nadomješten je promoviranjem međukomunalne suradnje koju su više provodile lijeve političke opcije. Teritorijalne politike reflektiraju viđenje desnih i lijevih stranaka na ulogu teritorijalnih jedinica. Desne stranke usmjerene su jačanju departmana decentralizacijom i sve manje dekoncentracijom, a jačanju regija dekoncentracijom i ne decentralizacijom, što znači da departmane vide ponajprije kao političke, a regije kao upravne i ekonomske jedinice, dok lijeve stranke provode decentralizaciju intenzivnije nego dekoncentraciju na svim teritorijalnim razinama, što znači da i departmane i regije ponajprije gledaju kao političke jedinice, dajući prednost regijama jer svako jačanje političke uloge regija smanjuje političku ulogu departmana.

4. Razvojni trendovi i preporuke za Hrvatsku

Iz pregleda dekoncentrirane državne uprave u Francuskoj mogu se identificirati razvojni trendovi u njezinoj ulozi, organizaciji i funkcioniranju. S obzirom na određene zajedničke institucionalne karakteristike francuskog i hrvatskog sustava teritorijalnog upravljanja (primat državne vlasti nad lokalnom, gusta mreža državnih organa na teritoriju, fragmentirani

sustav lokalne samouprave, nedostatni kapaciteti lokalnih samoupravnih jedinica za preuzimanje poslova državne uprave, nedovoljna politička volja za teritorijalnom reorganizacijom), iz francuskog iskustva mogle bi se izvući preporuke za unapređenje hrvatske dekoncentrirane državne uprave u okviru postojeće teritorijalne organizacije zemlje i sadašnjeg položaja lokalne samouprave u sustavu državne vlasti.

Opći razvojni trend:

- a) *Dekoncentracija se od 1982. provodi kao zamjena, a od 1982. kao nadopuna decentralizaciji.* U skladu s centralističkim uređenjem, dekoncentracija je bila temeljni oblik rasterećenja središnje vlasti od obavljanja javnih poslova. Interesni razlozi na kojima je počivala bili su jedinstveno provođenje državne politike, snažna integracija lokalnih jedinica u sustav državne vlasti i unapređenje pružanja usluga građanima, a da se pritom ne umanjuje državna moć i ojačaju lokalni samoupravni organi. Decentralizacija i jačanje kapaciteta lokalne samouprave 1980-ih nisu doveli do povlačenja države s teritorija, već je odgovor države na reforme iz 1982. i 2003. bilo jačanje dekoncentriranih službi kroz intenzivne politike dekoncentracije 1992. i 2008. Dok je dekoncentracija bila korektiv slabe lokalne samouprave, sada je instrument povećanja efikasnosti organizacije državne uprave i omogućavanja zajedničke akcije državnih i lokalnih službi na teritoriju s ciljem unapređenja kvalitete javnih usluga. Novi interesni razlozi za promicanje dekoncentracije odrazili su se na sadržaj poslova u nadležnosti dekoncentriranih službi te koncept državno-lokalnih odnosa u Francuskoj: intenzivni državni nadzor koji su provodili državni akteri na teritoriju zamijenjen je partnerskim odnosima državnih i lokalnih službi u obavljanju niza javnih poslova u kojima imaju komplementarne nadležnosti.

Prijedlog:

Od 1990-ih uloga hrvatske dekoncentrirane državne uprave naglašeno je politička (stabilizacija i integracija teritorijalnog sustava vlasti) i upravna (provedba državnih propisa, pomoć i nadzor lokalnih jedinica). Predlaže se daljnje slabljenje političke uloge otpočete ukidanjem integriranog prefektoralnog modela u županijama 2001. i usmjeravanje prema novoj, razvojnoj ulozi. Razvojna uloga značila bi suradnju državnih i lokalnih organa na ravnopravnoj osnovi s ciljem ostvarivanja cjelovitijeg pristupa teritorijalnom razvoju i pružanja kvalitetnijih usluga građanima. Na taj bi se način integracija teritorijalnog sustava vlasti postizala partnerstvom, a ne nadzorom.

Razvojni trendovi u pogledu organizacije:

- a) *Pojednostavljenje organizacijske strukture dekoncentrirane državne uprave.* Formiranje državnih službi na teritoriju pratilo je stabilizaciju središnjih državnih organa i proces horizontalne diferencijacije središnje uprave pa su gotovo sva ministarstva imala svoje dekoncentrirane službe organizirane po kriteriju logike djelatnosti koju su obavljala. Organizacijska neujednačenost, fragmentacija i nepreglednost bile su glavna brana dekoncentraciji i vođenju koherentne državne politike na teritoriju. Pojednostavljenje se provodilo postupno: od ujednačavanja teritorijalne organizacije ministarstava do dobrovoljnog, funkcionalnog te konačno organizacijskog spajanja dekoncentriranih službi.
- b) *Jačanje teritorijalnog nauštrb funkcionalnog organizacijskog principa.* Kako bi se omogućila jedinstvena državna akcija na teritoriju i racionalizirali troškovi, snažne izravne veze dekoncentriranih službi s ministarstvima postupno slabe kontinuiranim naporima da se prošire ovlasti prefekta kao službenika ministarstva unutarnjih poslova u odnosu na dekoncentrirane službe (dekreti iz 1964., dekreti iz 1980-ih, Dekret iz 1997.). Spajanjem i pridruživanjem integriranih departmanskih službi predsjedniku Vlade teritorijalno načelo napokon je primijenjeno kao temeljni organizacijski princip na nižoj razini teritorijalne državne uprave.
- c) *Davanje primata širim teritorijalnim jedinicama pri provođenju dekoncentracije.* Društvenim razvojem teritorijalne granice departmana postaju sve manje prikladne za organiziranje obavljanja poslova državne uprave na teritoriju pa regije postaju sve značajnija razina za provođenje dekoncentracije. Primat regija nad departmanima potvrđen je financijskim (Dekret iz 2004.) i funkcionalnim (izmjene Dekreta iz 2004. u 2010-oj) ovlastima prefekta regije u odnosu prema prefektu departmana čime je unaprijeđena koordinacija dekoncentrirane uprave.

Prijedlozi:

Fragmentirani i nepregledni sustav hrvatske državne uprave na teritoriju koji, uz urede državne uprave kao područna tijela, čine ekspoziture ministarstava organizirane u različite upravne jedinice i s različitim brojem ispostava, potrebno je racionalizirati. Predlaže se nastavak integracije teritorijalnih državnih organa započete spajanjem županijskih ureda u urede državne uprave u županiji 2001. pripajanjem ekspozitura uredima državne uprave, čime bi se hibridni teritorijalni model zamijenio čistim teritorijalnim modelom. Očekivane koristi su ušteda troškova, jedinstvenost

državne politike i jasnija odgovornost za državnu djelatnost na teritoriju. Građanima bi se omogućilo da na jednom mjestu prime široki krug javnih usluga. S obzirom na veličinu državnog teritorija⁸ te razvoj tehnoloških i komunikacijskih sredstava, predlaže se da racionalizacija obuhvati i smanjenje broja ureda državne uprave u županiji.

Razvojni trendovi u pogledu funkcioniranja:

- a) *Prenošenje sve šireg kruga poslova na dekoncentrirane službe.* S vremenom, sve veći broj poslova koji se obavljao u Parizu prenosi se na dekoncentrirane službe. Prijenos poslova promoviran je prvo na dobrovoljnoj razini (osnivanje međuministarskih tijela koja su predlagala dekoncentraciju funkcija), a donošenjem Dekreta iz 1992. načelo supsidijarnosti postavljeno je kriterijem za razdiobu poslova državne uprave između različitih teritorijalnih razina. Izmjenama Dekreta 1997. potvrđeno da se svi državni poslovi, osim onih od nacionalnog značaja, trebaju obavljati na teritoriju.
- b) *Fleksibilniji odnosi središnjih i dekoncentriranih službi.* Uvođenjem menadžerskih metoda u rad javne uprave početkom 1990-ih labave hijerarhijski odnosi u državnoj upravi. Tradicionalnoj hijerarhijskoj kontroli suprotstavlja se promicanje ugovornih odnosa između središnjih i dekoncentriranih službi, poticanje inicijative nižih razina upravljanja, jednostavniji postupci izvještavanja itd. Uz poslove, dekoncentriraju se personalne i financijske ovlasti, što jača autonomiju dekoncentriranih službi.

Prijedlozi:

Kako bi se središnja vlast rasteretila od obavljanja poslova, predlaže se da se u Zakon o sustavu državne uprave, koji ne sadržava kriterij razdiobe državnih poslova između središnjih i teritorijalnih državnih organa, uvede načelo supsidijarnosti prema kojem bi primat u izvršavanju poslova državne uprave imali teritorijalni organi te da se taj kriterij dosljedno primijeni u sektorskom zakonodavstvu. Teritorijalnim državnim organima trebalo bi dati određenu funkcionalnu, financijsku i personalnu autonomiju kako bi se potaknulo jačanje njihovih kapaciteta i ostvarivanje nove razvojne uloge, a državna aktivnost što više prilagodila lokalnim potrebama.

Ipak, valja uzeti u obzir da je postojeći model teritorijalnog upravljanja u Hrvatskoj kraće institucionalne tradicije od francuskog. Zbog toga bi

⁸ Usporedbe radi, departmani su površinom dva, a brojem stanovnika gotovo četiri puta, a regije površinom četiri, a brojem stanovnika gotovo 17 puta veći od županija koje su teritorijalni okvir ureda državne uprave (www.insee.fr; www.dzs.hr).

valjalo očekivati da će se okolišni pritisci za ekonomičnijim teritorijalnim upravljanjem usmjerenim na potrebe građana donositelje političkih odluka u budućnosti preusmjeriti od donošenja kozmetičkih mjera kojima su sklone francuske političke elite na dublje i cjelovitije reformske zahvate u sustav teritorijalnog upravljanja. Institucionalno sjećanje na jaku lokalnu samoupravu i dobri primjeri drugih europskih zemalja koje su ojačale lokalne kapacitete bili bi pritom poticaj Hrvatskoj da lokalne samoupravne jedinice profiliraju u glavne aktere obavljanja javnih poslova na teritoriju te ograniče i tome prilagode državnu aktivnost na teritoriju.

5. Zaključak

Bez obzira na društveni razvoj, Francuska nije odustala od svog tradicionalnog modela obavljanja javnih poslova na teritoriju. Razvoj dekoncentrirane državne uprave upućuje na to da je državna vlast, postupnim provođenjem reformi koje su s vremenom dovele do mijenjanja uloge dekoncentriranih organa i ciljeva državne politike dekoncentracije, model samo prilagodila novim prilikama. Takav institucionalni put može se okarakterizirati kao *komverzija*: organi s dugom institucionalnom tradicijom iz vremena izgradnje francuske države opstali su do danas, ali su svrha njihova postojanja i zadaci koji nisu bili u skladu sa suvremenim društvenim trendovima i vrijednostima s vremenom napušteni i zamijenjeni novima. Može se pretpostaviti da su vrijednosti lokalne autonomije i decentralizacije potaknule jačanje uloge dekoncentriranih organa u sustavu državne uprave, pomicanje težišta s nadzora i pružanja pomoći na odnos partnerstva i suradnje u državno-lokalnim odnosima, a da su navedene vrijednosti u zajedničkom djelovanju s europeizacijom i menadžerskom doktrinom potaknule povećanje kapaciteta teritorijalne državne uprave i aktivnu ulogu dekoncentriranih organa ne samo u implementaciji već i u kreiranju državnih politika. Razvoj dekoncentrirane državne uprave u Francuskoj upućuje na snagu institucionalnog nasljeđa i visoku prilagodljivost institucija koje su razvijane u drukčijem kontekstu i s drukčijim ciljem modernim uvjetima i vrijednostima.

Literatura

Bezes, P. (2010). Path-Dependent and Path-Breaking Changes in the French Administrative System: The Weight of Legacy Explanations. U M. Painter, & B.

- Guy Peters (eds.), *Tradition and Public Administration* (str. 84-98). New York (SAD): Palgrave Macmillan.
- Chapman, B. (1955). *The Prefects and Provincial France*. London (UK): George Allen & Unwin Ltd.
- Cole, A. (2012). The French State and Its Territorial Challenges. *Public Administration* 90(2), 335-350.
- Committee on Local and Regional Democracy (1999). *Supervision and auditing of local authorities' action*. Strasbourg Cedex (France): Council of Europe Publishing.
- Cour des Comptes (2003). *L'organisation territoriale de l'Etat*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000421.pdf>
- Cour des Comptes (2013). *Synthèse du Rapport public thématique L'organisation territoriale de l'État*. Preuzeto s mrežne stranice: <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/L-organisation-territoriale-de-l-Etat>
- DGAFFP (2012). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000074.pdf>
- Diamant, A. (1954). The Department, the Prefect, and Dual Supervision in French Administration: A Comparative Study. *The Journal of Politics* 16(3), 472-490.
- Fesler, J. W. (1962). French Field Administration: The Beginnings. *Comparative Studies in Society and History* 5(1), 76-111.
- Fillon, F. (2008). *Réforme de l'organisation des services territoriaux de l'Etat*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www.challenges.fr/entreprise/20080320.CHA0869/exclusif-reforme-de-l-etat-les-instructions-de-fillon-aux-prefets.html>
- Fried, R. C. (1963). *The Italian Prefects. A study in Administrative Politics*. New Haven (USA): Yale University Press.
- Guyomarch, A. (1999). 'Public Service', 'Public Management' and the 'Modernization' of French Public Administration. *Public Administration* 77(1), 171-193.
- Hall, P. A., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44(2), 936-957.
- Illner, M. (1999). Territorial Decentralization: an Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? U J. D. Kimball (ur.), *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe* (str. 7-42). Budapest (Hungary): LGI.
- Ivanišević, S. (2006). Lokalni poslovi u komparativnoj perspektivi. U I. Koprić (ur.), *Javna uprava- nastavni materijali*. Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.
- Kamel, W. (2010). La nouvelle organisation de l'Etat en région. *Revue française d'administration publique* 34(4), 1011-1022.
- Koprić, I. (1998). Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija. U Eugen Pusić (ur.), *Hrestomatija upravne znanosti, sv. II.* (str. 147-210). Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.

- Koprić, I. (2001). Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2000. godine. *Hrvatska javna uprava* 3(1), 21-62.
- Koprić, I. (2015). Teritorijalna organizacija Hrvatske: prema novom uređenju. U J. Barbić (ur.), *Nova teritorijalno-upravna organizacija Hrvatske* (str. 21-45). Zagreb, Hrvatska: HAZU.
- Kuhlmann, S. (2011). Decentralization in France: The Jacobin State Stuck between Continuity and Transformation. *Hrvatska i komparativna javna uprava- Croatian and Comparative Public Administration*, 11(2), 311-336.
- Jovičić, M. (1974). *Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama*. Beograd, Srbija: Univerzitet u Beogradu.
- Lopižić, I. (2015). Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(1), 103-140.
- Loughlin, J., & Mazey, S. (1995). *The End of the French Unitary State?* London (UK): Frank Cass.
- Marcou, G. (2002). II. Bilan et avenir de la déconcentration. U *Annuaire des collectivités locales* 25-49.
- Meunier, S. (2006). Plus ça change, plus c'est la même chose? *French Politics* 2(4), 333-341.
- de Montricher, N. (2000). The Prefect and State Reform. *Public Administration* 78(3), 657-678.
- Moreau, J. (1995). Revolucija 1789. godine i lokalne zajednice- kontinuitet ili prekid? U E. Pusić (ur.), *Upravna znanost* (str.105-122). Zagreb, Hrvatska: Naprijed.
- OECD (2012). *France: An international perspective on the General Review of Public Policies*. OECD Public Governance Reviews: OECD Publishing.
- Peters, B. G. (2007). *Institucionalna teorija u političkoj znanosti – novi institucionalizam*. Zagreb, Hrvatska: Fakultet političkih znanosti.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. U I. Katznelson, & Milner, H. V. (ur.), *Political Science State of the Discipline* (str. 693-721). New York (USA): Centennial.
- Pinson, G., & le Galès, P. (2005). *State restructuring and decentralization dynamics in France: politics is the driving force*. Preuzeto s mrežne stranice: http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2010/01/cahier_ville_0507.pdf
- Ramljak, M. (1998). Aktualni problemi centralizacije i decentralizacije. U E. Pusić (ur.), *Hrestomatija upravne znanosti* (str. 413-420). Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Ridley, F. F. (1974). The French Prefectoral System Revived. *Administration and Society* 6(1), 48-72.
- Schmidt, V. A. (2007). *Democratizing France: The political and administrative history of decentralization*. New York (SAD): Cambridge University Press.
- Sénat (2000). *Pour une République territoriale: l'unité dans la diversité*. Preuzeto s mrežne stranice: http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-1_mono.html

- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. U W. Streeck, & K. Thelen (eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies* (str. 1-39). Oxford (UK): University Press.
- Sweetman, L. T. (1965). Prefects and Planning: France's New Regionalism. *Public Administration* 43(1), 15-30.

Pravni izvori

Annex du Circulaire du 7 juillet 2008
Circulaire du 25 janvier 1990
Circulaire du 7 juillet 2008
Décret n°3855
Décret n° 64-250
Décret n° 64-251
Décret n° 64-805
Decret n° 92-604
Decret n° 97-464
Decret n° 2004-374
Decret n° 2009-1484
Loi n° 72-619
Loi n° 82-213
Loi n° 92-125
Ustav V. Republike

Web izvori

www.dzh.hr
www.insee.fr
www.gouvernement.fr

DECONCENTRATED STATE ADMINISTRATION IN FRANCE

Summary

The French model of performing state administrative tasks below the central level traditionally relies on a dense network of branch offices of state administrative bodies and state functionaries that form so-called deconcentrated state administration. The paper analyses the development of the French deconcentrated state administration in order to determine whether and how the strengthening of local self-government led to modification of the model, and to generate hypotheses on interrelatedness between deconcentration and decentralization. The analysis distinguishes between the periods before and after the 1982 decentralization reform that gave a more important role to local self-government. Because of the resilient administrative tradition, historical institutionalism is taken as a theoretical approach. Developmental trends are categorized into the models of institutional change. Based on the French experience, recommendations on improvement of the Croatian deconcentrated state administration are given.

Keywords: deconcentration, state administration, local bodies, prefects, decentralization, territorial reforms – France

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

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

VOĐENJE UPRAVNOG SPORA O SVRSI IZREČENE DISCIPLINSKE KAZNE

Čl. 4/2. i čl. 58/1. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14

Upravni sud je ovlašten mijenjati odluku disciplinskog suda (upravnog tijela) o izrečenoj disciplinskoj kazni kada ona nije izrečena sukladno svrsi radi koje je javnopravnom tijelu ovlast za izricanje kazne dana.¹

Prvostupanjski disciplinski sud Ministarstva unutarnjih poslova (MUP) u Splitu, rješenjem od 14. studenoga 2013., proglasio je prijavljenog policijskog službenika odgovornim za teže povrede službene dužnosti i izrekao mu novčanu kaznu u visini 10% plaće u trajanju od tri mjeseca. Po žalbi glavnog ravnatelja policije Drugostupanjski disciplinski sud MUP-a, rješenjem od 20. prosinca 2013., preinačio je prvostupanjsku odluku u pitanju kazne i prijavljenom policijskom službeniku izrekao novčanu kaznu u iznosu 20% plaće u trajanju od šest mjeseci.

Odlučujući u upravnom sporu, koji je pokrenuo kažnjeni policijski službenik (dalje: tužitelj), Upravni sud u Splitu, presudom od 4. ožujka 2015., djelomično je usvojio tužbeni zahtjev, poništio rješenje Drugostupanjskog disciplinskog suda MUP-a (dalje: tuženik) i potvrdio rješenje Prvostupanjskog disciplinskog suda MUP-a u Splitu. Tužitelj i tuženik podnijeli

¹ Stajalište Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, iskazano u presudi od 13. kolovoza 2015., da upravni sud nije ovlašten mijenjati odluku disciplinskog suda o izrečenoj disciplinskoj kazni jer se takva odluka u upravnom (disciplinskom) postupku donosi primjenom slobodne ocjene, ali može ispitivati je li ovlast za izricanje navedene kazne primijenjena sukladno svrsi radi koje je dana, prikazano je u časopisu *Hrvatska i komparativna javna uprava*, broj 4/15, str. 963.-965.

su žalbe protiv prvostupajnske presude. Tužitelj je osporio zakonitost prvostupajnske presude u dijelu u kojem je potvrđeno rješenje disciplinskog suda o njegovoj odgovornosti, dok je tuženik osporio ovlast upravnog suda da odlučuje o izboru izrečene disciplinske kazne. Visoki upravni sud je odbio obje žalbe.

Iz obrazloženja:

»Odredbom čl. 111/1. Zakona o policiji propisano je da se pri određivanju vrste i visine kazne uzimaju u obzir težina počinjene povrede i nastale posljedice, stupanj odgovornosti policijskih službenika, okolnosti u kojima je povreda počinjena te olakotne i otegotne okolnosti na strani policijskih službenika. S tim u vezi je, ocjenjujući je li odluka donesena u okviru propisane ovlasti odnosno u skladu s ciljem i svrhom dane ovlasti, u dijelu koji se odnosi na izrečenu kaznu tužitelju, prvostupajnski sud našao i pravilno ocijenio da nije bilo osnove da se tužitelju odredi veća kazna od one određene prvostupajnskim rješenjem, i to maksimalno propisana novčana kazna, jer takva kazna nije primjerena težini i naravi počinjene povrede službene dužnosti kako ocjenjuje tuženik odnosno da takva ocjena tuženika nije u skladu s propisanom ovlasti i ciljem te svrhom zbog koje je ta ovlast dana.

Također, prvostupajnski sud pravilno dodaje da pri tome nije na odgovarajući način tuženik ocijenio sve olakotne okolnosti na strani tužitelja, odnosno njegovu dosadašnju disciplinsku nekažnjavanost, odlične godišnje ocjene za rad, korektno držanje tijekom postupka u odnosu na otegotne okolnosti, odnosno dugogodišnji policijski staž kao i funkciju koju je obnašao. Konačno, sud je zaključio da je tužitelju tuženik unatoč niza olakotnih okolnosti izrekao težu, odnosno maksimalno propisanu novčanu kaznu, i to u maksimalnom trajanju od šest mjeseci, pri čemu posebno nije obrazložio razloge zbog kojih odluku prvostupajnskog tijela nalazi pogrešnom, s obzirom na to da se već to tijelo pri izricanju disciplinske kazne rukovodilo svim okolnostima konkretnog slučaja. Stoga je odluka donesena u okviru ovlasti propisane u čl. 111/1. Zakona o policiji, odnosno pri određivanju vrste i visine kazne uzete su u obzir ne samo težina počinjene povrede i nastale posljedice već i stupanj odgovornosti policijskog službenika te sve okolnosti u kojima je povreda počinjena, kako olakotne tako i otegotne okolnosti na strani policijskog službenika.

Upravo iz razloga, koji navodi i tuženik u obrazloženju odluke, da u odnosu na činjenični opis povrede službene dužnosti niti jedna od stranaka u postupku nije podnijela žalbu, nije bilo zakonske ovlasti utvrđivati vrstu nastale štete kao i njezinu visinu, pa su izostali i posebni razlozi odnosno

obrazloženje zbog kojih je ocijenjeno da novčana kazna, koju je izreklo prvostupanjsko tijelo, odnosno vrsta kazne i njezina visina ne bi bili u cijelosti u skladu s propisanom ovlašći i ciljem te svrhom zbog koje je dana. Suprotno tome, razlozi izricanja takve disciplinske mjere odnosno vrste i visine te mjere kao i sve okolnosti konkretnog slučaja koje su na to utjecale već su dani i obrazloženi u odluci prvostupanjskog tijela.

Upravo iz naprijed navedenih razloga ovaj sud ocjenjuje da je osnovano prvostupanjski sud donio presudu utemeljenu na odredbi čl. 58/1. Zakona o upravnim sporovima, odnosno pravilno usvojio tužbeni zahtjev tužitelja te poništio rješenje tuženika i odbijanjem žalbi tužitelja i glavnog ravnatelja policije potvrdio pravilnost prvostupanjskog rješenja. Za donošenje takve odluke upravo je ovlašten navedenom zakonskom odredbom, suprotno navodima tužitelja i tuženika istaknutima u žalbi. U predmetnom slučaju sud je ocjenjivao i zakonitost rješenja tuženika tako da je ispitivao je li ta odluka donesena u opsegu ovlašći propisane zakonom te u skladu s ciljem i svrhom radi koje je ta ovlašt dana, odnosno je li za konkretnu ocjenu nadležno tijelo koje je odluku donijelo uz diskrecijsku ocjenu za tu odluku dalo valjane razloge te obrazložilo razloge na kojima je takvu ocjenu utemeljilo.«

Presuda, Usž-765/15-7 od 3. veljače 2016.

NEVAŽNOST NASTUPANJA ŠTETNE POSLJEDICE KOD TEŽIH POVREDA SLUŽBENE DUŽNOSTI

Čl. 96. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12

Za postojanje teže povrede službene dužnosti nije odlučno jesu li nastupile štetne posljedice, već je li policijski službenik ostvario zakonska obilježja neke od težih povreda službene dužnosti.

»Prema odredbi čl. 5/2. Pravilnika o načinu nošenja oružja i streljiva (NN 34/02) propisano je da je dio streljiva policijski službenik dužan umetnuti u nabojnike, do njihova punog kapaciteta, a preostali dio čuvati na siguran način.

Člankom 6/1. navedenog Pravilnika propisano je da policijski službenik koji poslove obavlja u odori nosi službeno oružje u koricama na strani ruke

kojom rukuje oružjem, dok je stavkom 2. istog članka Pravilnika propisano da policijski službenik nosi pričuveni nabojnik u koricama.

Slijedom utvrđenog činjeničnog stanja u provedenom upravnom postupku, koje slijedi iz spisa javnopravnog tijela dostavljenog prvostupanjskom sudu uz odgovor na tužbu, proizlazi da je tužitelj proglašen odgovornim zbog toga što je 18. listopada 2011. došao u službu bez drugog okvira za službeni pištolj te mu je nedostajao jedan metak u pripadajućem spremniku, što je utvrdio šef smjene prilikom otpreme tužitelja u službu. Nadalje, iz utvrđenog činjeničnog stanja u provedenom postupku proizlazi da je tužitelj kritične zgrade postupao namjerno i svjesno, što proizlazi iz njegova iskaza koji je dao na raspravi pred prvostupanjskim sudom održanoj 15. listopada 2014., kojom prilikom je iskazao da su uvijek nosili spremnik koji nije bio potpuno napunjen, što je bila praksa iskusnijih policajaca, tj. onih koji u državnoj službi rade više od pet godina, dok su mladi policajci nosili uvijek pištolj napunjen sa svih 15 metaka, koliki je sadržaj spremnika.

Dakle, proizlazi da je u provedenom postupku utvrđeno da tužitelj prilikom pregleda nije imao rezervni okvir te da nije nosio spremnik službenog pištolja punog kapaciteta pa je na taj način postupao suprotno odredbama čl. 5/2. i čl. 6/1. i 2. Pravilnika o načinu nošenja oružja i streljiva, čime je prema ocjeni ovoga Suda tuženik pravilno utvrdio da je tužitelj počinio težu povredu službene dužnosti iz čl. 96/1. t. 1. Zakona o policiji te mu je na temelju čl. 110/2. t. 1. utvrđena novčana kazna u mjesečnom iznosu 10% posljednje plaće isplaćene za puni mjesec proveden na radu, na vrijeme od jednog mjeseca.

Imajući na umu utvrđeno činjenično stanje u provedenom upravnom postupku i tijekom sudskog postupka, nedvojbeno proizlazi da je tužitelj počinio težu povredu službene dužnosti koja mu je stavljena na teret, pa se ne može ocijeniti zakonitom prvostupanjska presuda prema kojoj tužitelj nije odgovoran za predmetnu težu povredu službene dužnosti.

Prema ocjeni ovoga Suda ne mogu se prihvatiti tvrdnje koje prvostupanjski sud iznosi u pogledu odgovornosti tužitelja za predmetnu povredu službene dužnosti. Naime, prvostupanjski sud, unatoč utvrđenom činjeničnom stanju, utvrđuje da postupanjem tužitelja nije došlo do štetnih posljedica, a imajući na umu okolnosti pod kojima je povreda počinjena, zatim činjenicu da se radilo o jednokratnom postupanju tužitelja, a ne kontinuiranom, koje mu je stavljeno na teret te s obzirom na to da njegovim ponašanjem nije nanesena šteta ugledu policijske službe kao cjeline, njegovo se ponašanje zbog toga nije moglo podvesti pod težu povredu službene dužnosti. Prvostupanjski sud smatra da bi se u konkretnom slu-

čaju moglo raditi o lakšoj povredi službene dužnosti nepravilnog i neuradnog postupanja sredstvima za rad i službenim aktima iz čl. 95/1. t. 3. Zakona o policiji.

Navedenu ocjenu prvostupanjskog suda ovaj Sud ne može prihvatiti zato što je prvostupanjski sud na potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje pogrešno primijenio materijalno pravo, jer za postojanje predmetne teže povrede službene dužnosti nije odlučno jesu li nastupile štetne posljedice niti da je ponašanjem policijskog službenika nastala kakva šteta da bi se ispunile pretpostavke za vođenje disciplinskog postupka u konkretnom slučaju. Dovoljno je da je policijski službenik, tj. tužitelj u konkretnom slučaju svojim ponašanjem ostvario obilježja neke od težih povreda službene dužnosti, a to je u ovom slučaju teža povreda službene dužnosti iz čl. 96/1. t. 1. Zakona o policiji, kako su to pravilno utvrdili u provedenom disciplinskom postupku Prvostupanjski disciplinski sud u Splitu i Drugostupanjski disciplinski sud tuženika.«

Presuda, Usž-74/15-3 od 27. siječnja 2016.

*Damir Juras**

* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, ovlašten za obavljanje poslova voditelja Službe za unutarnju kontrolu, Kabinet ministra, Služba za unutarnju kontrolu, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb (civil servant-adviser, Internal control department, Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, Zagreb, e-mail: djuras@mup.hr).

Upravni sud u Splitu

UDK 347.998.85(497.5 Split)

ODVOJENOST DISCIPLINSKE I KAZNENE ODGOVORNOSTI POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

Čl. 93/3.-4. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15
Disciplinski i kazneni postupak protiv policijskih službenika su zasebni postupci, a odluke u tim postupcima nemaju utjecaja jedna na drugu.

Iz obrazloženja:

»Ovo stoga što je nesporno da su disciplinski i kazneni postupak dva odvojena postupka koja nemaju utjecaj jedan na drugi, pa stoga činjenica da je rješenjem Općinskog suda u ... obustavljen kazneni postupak protiv tužitelja ne znači da tužitelj nije počinio težu povredu službene dužnosti koja mu se stavlja na teret i za koju povredu je presudom MUP-a proglašen krivim iz razloga sadržanih u izreci citirane presude te mu je izrečena kazna otpusta iz državne službe s trajnom zabranom prijma u državnu službu, koja presuda je potvrđena presudom Drugostupanjskog disciplinskog suda MUP-a.

Valja istaknuti, a kako su to pravilno ocijenili i prvostupanjsko upravno tijelo, potom i tuženo tijelo u svojoj odluci, koju tužitelj neosnovano osporava podnošenjem predmetne tužbe, da se u disciplinskom postupku ne utvrđuje jesu li se ponašanjem optuženog stekla obilježja kaznenog djela (što utvrđuje sud u kaznenom postupku), već se utvrđuje je li optuženi počinio težu povredu radne discipline, iz čega nespornim proizlazi da su kazneni i disciplinski postupak dva potpuno odvojena postupka, neovisna jedan o drugom, o čemu su i upravnosudska praksa, kao i u brojnim odlukama Ustavni sud RH, već zauzeli i jasno izrazili svoj stav, pa stoga navod tužitelja da zbog obustave kaznenog postupka zbog nedostatka dokaza proizlazi da on nije počinio povredu službene dužnosti nije niti može biti od utjecaja na drugačiju odluku u predmetnoj upravnoj stvari.

Nadalje, valja istaknuti da je neosnovan tužbeni navod tužitelja da je njegovo pravo na pravičan postupak grubo prekršeno zato što su isti dokazi različito ocijenjeni u različitim postupcima (disciplinskom i kaznenom), jer je svako uspoređivanje kaznenog i disciplinskog postupka, pa tako i uspoređivanje ocjene dokaza u tim postupcima, bespredmetno, s obzirom na njihovu međusobnu odvojenost i neovisnost, kao što je već naprijed navedeno i obrazloženo, o čemu je i Europski sud za ljudska prava izrazio svoje pravno stajalište u predmetima *Vanjak i Trubić protiv Hrvatske*.

Također, valja istaknuti da se s obzirom na različitost predmeta zaštite u kaznenom i disciplinskom postupku u njima primjenjuju različiti dokazni standardi, pa su tako, primjerice, za razliku od kaznenog postupka u kojemu se službene zabilješke policije izuzimaju iz dokaznog materijala i ne mogu se koristiti kao dokaz, u disciplinskom postupku službene zabilješke policije valjan i zakonit dokaz (stav Ustavnog suda RH), kao što je to tuženo tijelo u svom odgovoru na tužbu pravilno navelo ističući da je u disciplinskom postupku kao dokaz izveden niz službenih zabilješki, a s obzirom na to da se one ne mogu koristiti kao dokaz i u kaznenom postupku, netočna je tužiteljeva tvrdnja da su isti dokazi ocjenjivani u disciplinskom i u kaznenom postupku, koje obrazloženje u cijelosti prihvaća i ovaj Sud.«

Presuda, 3 UsIrs-163/14-7 od 15. listopada 2015.¹

*Damir Juras**

¹ Ova presuda u cijelosti je potvrđena presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Usž-361/16-2 od 3. 3. 2016.

* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, ovlašten za obavljanje poslova voditelja Službe za unutarnju kontrolu, Kabinet ministra, Služba za unutarnju kontrolu, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb (civil servant-adviser, Internal control department, Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, Zagreb, e-mail: djuras@mup.hr).

Odbor za državnu službu

UDK 35.08:349.2(497.5)(094.77)

ODOBRENJE ZA OBAVLJANJE SAMOSTALNE GOSPODARSKE ILI PROFESIONALNE DJELATNOSTI ILI PRUŽANJE USLUGA PRAVNOJ ILI FIZIČKOJ OSOBI

Čl. 37. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12 i 33/15

Policijski službenik ne smije obavljati samostalnu gospodarsku ili profesionalnu djelatnost niti obavljati poslove ili pružati usluge pravnoj ili fizičkoj osobi.

Iznimno, policijski službenik smije, izvan redovitog radnog vremena i po prethodno pribavljenom pisanom odobrenju glavnog ravnatelja ili osobe koju on za to ovlasti, obavljati samostalno ili kod pravne ili fizičke osobe samo poslove koji ne utječu na zakonito i pravilno obavljanje policijskih poslova.

Policijski službenik smije, izvan redovitog radnog vremena i po prethodno pribavljenom pisanom odobrenju glavnog ravnatelja ili osobe koju on za to ovlasti, obavljati poslove ili pružati usluge pravnim osobama kojima je osnivač sindikat koji djeluje u Ministarstvu, a koje su osnovane s ciljem poboljšanja socijalnog položaja članova ili jačanja institucija sindikata.

Iz obrazloženja:

»Potrebno je istaknuti da je pravo službenika da obavlja dodatni posao ako su ispunjene pretpostavke, što utvrđuje čelnik tijela svojim odobrenjem. Dakle, nije riječ o odlučivanju čelnika državnog tijela po slobodnoj ocjeni, već izdavanje odobrenja čelnika tijela ovisi o tome postoji li koja od zapreka propisanih zakonom, o čemu u prilog ide i sudska praksa Upravnog suda u Rijeci u predmetu 2 UsI – 218/12-17.

Pored toga, prvostupanjsko tijelo nije navelo činjenice zbog kojih podnositelju žalbe odbija dati odobrenje, koje je za ranije razdoblje imao, već je samo navedeno da glavni ravnatelj policije odbija dati novo odobrenje jer ocjenjuje da ono nije u interesu policijske službe.

Stoga pobijano rješenje ne sadržava valjano obrazloženje sukladno odredbi čl. 98/5. Zakona o općem upravnom postupku jer iz obrazloženja nije moguće utvrditi okolnosti zbog kojih se žalitelju ne odobrava obavljanje poslova vanjskog suradnika – predavača na Veleučilištu u Karlovcu izvan radnog vremena. Prvostupanjsko tijelo u obrazloženju, osim pozivanja na propis odnosno čl. 37/1. Zakona o policiji, općenito navodi da glavni ravnatelj policije, sukladno zakonskim ovlastima, temeljem opisa poslova radnog mjesta na koje je žalitelj raspoređen kao ovlaštena službena osoba, odbio dati odobrenje jer ocjenjuje da ono nije u interesu policijske službe. Tijelo prvog stupnja nije izložilo utvrđeno činjenično stanje niti navelo logične razloge kojima se rukovalo pri donošenju odluke.

Rješenje od 5. travnja 2016.

*Dražen Škrtić**

* Dr. sc. Dražen Škrtić, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijska uprava karlovačka, Služba kriminalističke policije (police advisor, Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, Police Administration Karlovac, Criminal Investigation Division, drazen.skrtic@public.carnet.hr)

Svjetski kongres političke znanosti *Politics in a World of Inequality*

UDK 327.5(047)

U poljskom se gradu Poznańu održao 24. svjetski kongres političke znanosti s glavnom temom razjašnjavanja položaja politike u svijetu obilježenom nejednakosti. S obzirom na glavnu temu Kongresa, plenarni su govornici pokušali objasniti načine na koje društvene znanosti općenito, a politička znanost specifično, mogu pridonijeti razumijevanju rasta nejednakosti u današnjemu svijetu te nudi prijedloga smanjivanja sve većega jaza, kako između bogatih i siromašnih država svijeta tako i između bogatih i siromašnih pojedinaca.

Plenarni su se govornici u svojim izlaganjima koncentrirali upravo na temu nejednakosti. Tako je Richard Wilkinson, profesor emeritus Sveučilišta u Nottinghamu, izlagao o sve većem rascjepu koji nastaje u suvremenim društvima pod utjecajem rastuće nejednakosti te kako taj rascjep utječe ne samo na ekonomsku i političku nego i na obrazovnu, zdravstvenu te šire društvenu sferu čovjekova života. Na njega se nadovezalo izlaganje profesora s Columbijskog sveučilišta i dobitnika Nobelove nagrade Josepha Stiglitz, koji je govorio o nejednakosti kao novom/starom problemu u 21. stoljeću i utjecaju rasta odnosno pada nejednakosti, na očuvanje, jačanje i slabljenje demokracije. Za kraj, vrlo skeptično izlaganje, pod naslovom *Nesporazumi u debati o nejednakosti*, održao je Leszek Balcerowicz, profesor sa Varšavske ekonomske škole i bivši član poljskih vlada desnog centra. Balcerowicz je ustvrdio da je pogrešno fokusirati se na broj bogatih te bi se umjesto toga trebalo baviti pitanjem broja siromašnih. Pritom nije propustio priliku oslikati svaki ekonomsko-politički sustav koji nije utemeljen na kapitalističkom sustavu razmjene na tržištu kao inherentno nemoralan

i društveno loš, relativizirajući pritom negativne eksternalije kapitalističkog sustava.

No, kako je bila riječ o svjetskom kongresu, nisu sva izlaganja, paneli i predavanja bili povezani s pojašnjenjem rasta neegalitarizma. Suvremeni je svijet previše kompleksan, politički odnosi ponekad kaotični, a akteri vođeni zasebnim racionalnim interesima, što se očitovalo u čitavom nizu zanimljivih panela, koji su se bavili pitanjima poput rodne perspektive političkog djelovanja, uloge međunarodnih institucija poput UN-a, UNESCO-a ili WTO-a, problema terorizma i građanskih ratova, filozofijskih zaslada suvremenih političkih izazova i problema i slično. I sam je Kongres bio određen tom kompleksnošću svijeta, s obzirom na to da je izvorno trebao biti održan u turskom gradu Istanbulu, ali je zbog porasta terorističkih napada te sve većeg pritiska političke elite na sveučilišne profesore, znanstvenike i medije, naknadno prebačen u poljski Poznań. Odmazda turskih vlasti nakon neuspješnog državnog udara, koja se proširila i na zabranu napuštanja Turske zaposlenicima turskih sveučilišta (ne samo Turcima nego i strancima koji ondje rade) pokazala je svu kompleksnost suvremenog političkog djelovanja na međunarodnome polju, o čemu su znanstvenici okupljeni na Kongresu uvelike raspravljali.

Hrvatski je kontingent na ovogodišnjem kongresu bio malen, ali standardno aktivan i prepoznatljiv. Predstavljali su ga profesori i znanstvenici s Pravnog fakulteta (doc. dr. sc. Dario Čepo) i Fakulteta političkih znanosti (prof. dr. sc. Siniša Tatalović, prof. dr. sc. Zdravko Petak, doc. dr. sc. Ružica Jakešević, doc. dr. sc. Đana Luša, doc. dr. sc. Ana Matan, doc. dr. sc. Ana Petek i dr. sc. Marjeta Šinko) Sveučilišta u Zagrebu. Od svih izlaganja, imenovanja i djelovanja unutar istraživačkih odbora, svojevrstnih radnih tijela IPSA-e, posebno treba istaknuti da je prof. dr. sc. Ivan Koprčić s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu ponovo izabran za člana Upravnog odbora RC05 – *Comparative Studies on Local Government and Politics*, dok je prof. dr. sc. Zlatko Petak, s Fakulteta političkih znanosti, izabran za potpredsjednika RC32 – *Public Policy and Administration*, a doc. dr. sc. Domagoj Bebić u RC10 – *Electronic Democracy*. Istraživački odbori RC05 i RC32 podržali su, također, održavanje i prihvatili pokroviteljstvo nad međunarodnom konferencijom *Looking Beyond The Crisis: Impact of Mass Migrations on The Local, Regional, National and EU Governance*, koja će, u organizaciji Instituta za javnu upravu, a uz podršku Pravnog fakulteta i Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, biti održana, 11.–14. svibnja 2017. u Dubrovniku. To je dodatan poticaj razvitku hrvatske upravne znanosti, kao i jačanju Instituta i Kate-

dre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu u međunarodnim znanstvenim i profesionalnim krugovima.

*Dario Čepo**

* Doc. dr. sc. Dario Čepo, docent na Katedri za sociologiju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Sociology, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: dcepo@pravo.hr)

Workshop on Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe

UDK 35.071(497.5Zagreb)(047)

CROATIAN AND COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION

A two-day workshop of Working Group 1 ("External-Post-New Public Management«) of the COST Action IS1207 "Local Public Sector Reforms: An International Comparison« about evaluating reforms of local public and social services in Europe was held in Zagreb on 27th and 28th June 2016. Local organizer was the Institute of Public Administration, Zagreb. The workshop in Zagreb, chaired by Professor Ivan Koprić, was devoted to presenting and discussing the papers for a new book about evaluating reforms of local public and social services in Europe. The co-editors of the book are professors Ivan Koprić from Croatia (Professor at the Faculty of Law, University of Zagreb and president of the Institute of Public Administration), Hellmut Wollmann from Germany (Professor Emeritus of Humboldt Universität, Berlin), and Gérard Marcou from France (Professor at Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne and director of GRALE, Paris). The book will be published in the course of 2017 by Palgrave Macmillan.

At the beginning, Professor Koprić presented the guidelines prepared in accordance with the theoretical and methodological framework following the results published in the previous book, which was prepared by the same Working Group 1 (Wollmann, Koprić, Marcou, eds., *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Palgrave Macmillan, 2016). The forthcoming book will contain the chapters about evaluation of service delivery in the following sectors: waste management, water supply, public transportation, roads, parks, health care, education, and personal social services. The territorial span of the book chapters includes seventeen countries: the United Kingdom, the Netherlands, Sweden, Norway, Denmark, Germany, France, Spain, Italy, Greece, Poland, the Czech Republic, Slovakia, Slovenia, Hungary,

Croatia and Turkey. Chapters about the effects of agencification in local government in the comparative European perspective, impact assessment as a form of ex ante evaluation, approaches in the evaluation of local services and local service delivery reforms, the impacts of decentralisation on local public management, and lessons learned from successful and unsuccessful local public and social services delivery reforms will be added.

During the workshop, the majority of chapters were presented and thoroughly discussed, while a few chapter authors were not able to participate but sent their papers. After the introductory notes, presentations were given by Germã Bel (Spain), Vedran Đulabić (Croatia), Theodore N. Tsekos (Greece), Yeşeren Elicin (Turkey), Tamás M. Horváth (Hungary), Andrea Lippi (Italy), Anamarija Musa (Croatia) and Gérard Marcou (France), Hellmut Wollmann (Germany), Łukasz Mikuła (Poland), Pierre Bauby (France), Kurt Houlberg (Denmark), Jasmina Džinić (Croatia), Primož Pevcin (Slovenia), and Harald Torsteinsen (Norway). They presented the studies and papers prepared during last year, half of which were done in co-authorship with other members of WG 1. Previous WG 1 workshops in Istanbul (October 2015) and Bern (March 2016) contributed significantly to the quality of papers whose newest versions were presented in Zagreb.

At the end of the workshop, Professor Koprić summarized the results and presented the final plan for preparation of the book. The book aims to rekindle research, scientific, practical, policy, professional, and educational interest in evaluation studies and confirm the precious value of such studies for policy improvements in the field of local services reforms. Professor Wollmann stressed the importance of current efforts of the Working Group and its focus on the evaluative approach to local public and social services.

*Daria Dubajić**

* Daria Dubajić, Research Assistant, Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb (znanstveni novak na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: ddubajic@pravo.hr)

Conference *The Impact of Regionalisation, Intermunicipal Cooperation, and Metropolitanisation on Local, Regional, and National Governments in Europe*

UDK: 353.01(4)(047)
35.071.55(047)

Under the auspices of OLA network, the conference *Metropolitanisation, Regionalisation and Rural Inter-Municipal Cooperation* took place at the premises of the Comenius University in Bratislava, Slovakia from June 30 to July 2, 2016. Around one hundred local government scholars and practitioners gathered to discuss the impact of regionalisation, metropolitanisation, and inter-municipal cooperation on local government across Europe and beyond. Three days of intensive exchange of views resulted in a fruitful and successful conference that tackled some important issues of local government.

OLA (*Observatory on Local Autonomy*) is a network of researchers and civil servants, all specialised in the study of local autonomy and management of local government across Europe. It covers the EU member states as well as the countries outside the EU and outside Europe.¹

The Conference was organised in plenary sessions and two parallel workshops devoted mainly to the typology of the forms of government, modern governance in rural areas, and the impact of metropolitanisation of local government in various political, administrative and legal contexts.

The presented papers tackled various issues of the main conference themes such as redefining of the relation between unitary and federal

¹ More information about OLA Network, its members and primary aims can be found at the OLA's web site: <http://www.ola-europe.com/en/accueil/>

states (Chabrot); decentralisation in unitary states (Durand & Guemar); exploring many dimensions of one particular issue (e.g. metropolitanisation in France – Regourd, Dubois, Markovici; cases of metropolitanisation in Poland (Pyka, Bosiacki, Kosturbiec); the case of Moscow (Chernenko); comparison of various issues in different states such as comparison of France and Germany (Volmerange); the case of Barcelona Metropolitan Area (Reixach et al.); cases of metropolitanisation in Italy (Boggero, Carloni, Mone, Paris et al., Pinto & Ferrara); comparison between Lyon and Milan (Adobati et al.); variants of devolution/decentralisation between the North and South of Europe (Himsworth); the state of regionalism in the countries of the former Yugoslavia (Koprić & Đulabić); reforms of local government in Cyprus (Savvides), Romania (Vedina & Staiculescu) and Lybia (Mohamed); the position of regional government in Slovakia (Malikova & Klimovsky), etc.

The Conference was a combination of scholar and practical approaches, which could be seen from the list of speakers that included not only academics from the OLA network countries, but also practitioners from these countries. The final day of the conference was devoted to discussing and debating the conclusions which local elected representatives and practitioners could draw from the papers presented by scholars and researchers of local government. The objective was to summarize the lessons that could be used in practice, to clearly determine the issues that could be used for proposals and advocacy of legislative changes, and to rethink the role of local and regional self-government. One of the most significant contributions of the Conference was discussion about the need to change the European Charter of Local Self-Government as thirty years have passed since its adoption and many changes have taken place in local government in Europe. Such an action requires strong advocacy and initiation of the complex mechanism of amendments and adoption of the Charter change. Whether this path will be taken in due time, it has yet to be seen.

*Vedran Đulabić**

* Vedran Đulabić, PhD, assistant professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia (docent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: vedran.dulabic@pravo.hr)

Summer School *Local Democracy, Decentralization and Multilevel Governance*

UDK 35.071.6(047)

CROATIAN AND COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION

The summer school of the research chair “Territories and mutations of public action» (TMAP) organised jointly by the Institute of Political Studies (Sciences Po) Rennes, the Paris Institute of Territorial Governance (IGT), and the International Political Science Association (IPSA) with the support of the French Association of Political Science (AFSP) was held from July 4th to July 6th 2016 in Rennes, France. It gathered 40 participants, mostly from the francophone countries: France, Canada (Québec), Switzerland, Belgium, but also from Croatia, Germany, and Kirgizstan. The programme of the summer school was designed for master and PhD students, public sector managers and elected local officials who wish to benefit from teaching on emerging issues in contemporary public sector governance.

The three-day programme was bilingual, held in English and French. It was structured in three thematic units (local democracy, decentralisation, and multi-level governance) with one morning and one afternoon session, during which a keynote speaker would present a topic in two hours, followed by one-hour audience discussion, and a closing round table with local professionals at the end of each day. Questions raised during the first day by Professor Leonardo Morlino, University LUISS, Rome included the construction of local democracy from multi-institutional perspective, an analysis of the relationship between local identity in Northern Europe, Central Europe, Southern Europe and Eastern Europe, and the quality of democracy. New trends in local participatory democracy (participatory budget, public debates, social networks, citizens' juries, participatory journalism), its advantages and disadvantages were assessed by Professor Loïc Blondiaux, University of Paris 1 (Sorbonne). The round table “An experience of participatory democracy: The Citizen's factory in Rennes»

was held at the Rennes Town Hall, hosted by the mayor of Rennes Nathalie Appéré and the representatives of the town administration. The city officials presented the process of participatory budget decision-making that kicked off in 2014. As of 2016, each year 5 per cent of the local budget for investments (€3,5 million) is to be allocated for the projects of the so called citizen's factory, based at sub-municipal level of thirteen neighbourhoods, which has so far produced a total of 992 project ideas with more than 7,000 local participants (individuals, non-profits, businesses) in six policy areas. So far, 54 projects have been accepted by the town council and are in implementation phase.

The second day started with a morning session on contemporary state reforms from a historic institutionalist perspective and Europeanisation effects (territorial, financial, regulatory policy) in France and Europe by Professor Romain Pasquier, research director at the CNRS, Sciences Po Rennes. Professor Guy Lachapelle, Secretary General of IPSA and professor at Concordia University, Montreal presented a comparative analysis of the division of powers and functions in ten federal regimes around the world, showing that centralisation of power (exclusive federal power or shared power with federal states) is still strong in almost every federal country analysed, except for social services which are lower level competences. Closing round table was held on the nature of relationship between regions and metropolitan areas in France (competition for resources, *mille-feuille/status quo* or freedom to cooperate in a system of "variable geometry"), hosted by Laurence Lemouzy, co-director of IGT Paris and speakers Laurence Fortin, vice-president of the Regional Council of Brittany, André Crocq, vice-president of Rennes Métropole, Benjamin Grebot, director of the Agency for Urbanism of Brest-Brittany.

The final topic of the last day dealt with the instruments of contemporary multi-level territorial governance. Patrick Le Galès, research director at the CNRS, Sciences Po Paris, discussed the neo-institutional categorical apparatus of governance: actors (who governs whom, ungovernability of complex societies), instruments (regulation, public policy, networks, technology ...), methods (coercion, negotiation, deliberation), goals and results (decentralisation, fragmentation and inequalities, dark side of the governance such as corruption and clientelism). Alistair Cole, professor of political science at Cardiff University and visiting scholar at Sciences Po Lyon, closed the programme with a presentation of his cross-national empirical research on effects of budgetary constraints and normative Europeanisation on the territorial political capacity of governments in four social-democratic European regions: Brittany (France), Andalusia

(Spain), Wallonia (Belgium), and Wales (United Kingdom), using mixed research methods and comparative case study. His analytical framework was based upon intergovernmentalism and regional authority index created by Hooghe, Marks and Schakel, but he moved further by including into his research new variables, indicators, scales and sources.

*Daria Dubajić**

* Daria Dubajić, Research Assistant, Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb (znanstveni novak na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: ddubajic@pravo.hr)

Round Table Social Clientelism and 'Contradictory Social Mosaic' as a Framework for the Development of Public Policies in Croatia

UDK 35.072.22(047)

The Institute of Public Administration organized its third scientific debate in the field of public administration intended for all its members – professors, assistants, PhD students and graduate students of public administration, political science, law, social work, economics and other social sciences, as well as for experts-practitioners who want to expand their knowledge and apply theory to gain new insights into their daily work. Head of this series of theoretical debates is Gordana Marčetić, associate professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb. One-hour lecture on a topic of high scientific significance is normally followed by intense theoretical discussion.

Previous scientific debates discussed “Problems of Understanding and Interpretation in Empirical Social Sciences” with Professor Stjepan Ivanišević as keynote speaker (retired from the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb), and “Research Strategy in the Social Sciences” with Professor Duško Sekulić as keynote speaker (Chair of Sociology, Faculty of Law, University of Zagreb). The third one was held on 1st June 2016 with Professor Siniša Zrinščak as keynote speaker (Chair of Sociology, Faculty of Law, University of Zagreb). He lectured on social clientelism and ‘contradictory social mosaic’ as a framework for the development of public policies in Croatia.

Professor Zrinščak presented his thesis that the reform ideas explicitly or implicitly based on the general theoretical perspective of modernization and Europeanisation failed to adequately justify and implement the

reforms. The first aspect of this thesis is theoretical and based on inadequacy of the theory of modernization and cognitive Europeanisation (the classical welfare state model in particular) to understand the development of a social policy that is, contrary to these theories, contradictory, ambiguous, inconsistent and subject to rather different ideological influences. The welfare state model, as developed by Esping-Andersen, becomes dual in post-industrial society: the core of the labour force in a country (its citizens) is protected by the institutions of social security, while other social groups (immigrants, asylum seekers, etc.) are not. Zrinščak questioned the dominant theoretical framework of the analysis – the dichotomy Europeanisation – re-traditionalization. The former has not contributed to the radical shift in public policy in transition countries as much as it has to the institutional reforms. Re-traditionalization is the wrong approach because it assumes the existence of a previous modernization phase, which often falls behind.

Another aspect is the effort to understand the Croatian welfare state as social clientelistic. Although still insufficiently theoretically and empirically based, it can reveal structural embeddedness of some important features of the development of the welfare state in Croatia. The social clientelism, according to Zrinščak, was developed from 'trapped' (captured) social policy. This is a policy that treats pensioners and war veterans as predominant interest groups in a society. Moreover, it connects political and electoral support to a certain political option (party) with social benefits (money, services, rights). The consequence is that trapped social policy leaves very little room for protection of the rights of the other, equally or more vulnerable social groups, because resources are limited.

The discussion highlighted many interesting questions. What motivates public policy – social needs or artificial issues invented by politicians? Is it possible to put forward a rational public policy or does the constant power game make it impossible, depleting social wealth to settle numerous conflicting interests? Who is more important – actors or institutions? Are factors outside administrative organizations (organizational environment) more important than what is going on inside organizations?

Some conclusions were presented regarding the need for new theoretical concepts and units of analysis that could encompass many informal relationships and arrangements already existing in reality either in addition to or in spite of formal institutional arrangements, as they could no longer be described by the concept of liberalism (e.g. self-help as a basis of local solidarity in social policies of South European countries). Informal relationships cease to be an excessive phenomenon and it is not possible to

take a unanimous stand on linear societal development, as we perceive regression trends in reality. Furthermore, we cannot fully rely on global trends as the most influential cause of social changes, because the core values differ from country to country and in some of them there is a constant tendency to 'learn anew' after a different political option wins the general and/or local elections.

*Daria Dubajić**

* Daria Dubajić, Research Assistant, Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb (znanstveni novak na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: ddubajic@pravo.hr)

Conference *Advances in Computational Analysis of Political Text*

UDK 321:003.14(047)

The international multidisciplinary conference *PolText 2016* was held in Dubrovnik from 14th to 16th July 2016. The conference was focused on advances in computational analysis of political texts. Scientists in the fields of political science, computer science, and linguistics gathered with the goal of pointing out possible and essential cooperation possibilities in analysing political processes. The principal organisers were the Centre for Empirical Research in Political Science (CEPIS, Faculty of Political Science, University of Zagreb) and Text Analysis and Knowledge Engineering Lab (TakeLab, Faculty of Electrical Engineering and Computing, University of Zagreb) in collaboration with the University of Edinburgh (School of Social and Political Science) and the University of Oslo (School of Social and Political Science).¹ Technological developments, advancements in media coverage and an increasing number of open government practices have led to a large amount of information available to social scientists for their research. Even though the situation is getting better, political and other social scientists still have problems analysing a large quantity of data and that is where the cooperation between disciplines comes in handy. Since computational scientists are not very experienced in dealing with social science theories and have less contextual knowledge about political data, they compensate that by using their knowledge of computation technologies such as automatic language processing, machine learning and information extracting technologies, which make research a lot easier for social scientists.

¹ This conference was sponsored by the European Social Fund – Operational Programme Efficient Human Resources 2014–2020, as an activity of the Croatian Policy Agendas Project (principal investigator: dr. Daniela Širinić) implemented by the Center for Empirical Research in Political Science of the Faculty of Political Science (CEPIS).

Out of 70 applicants, the Committee consisting of Daniela Širinić and Jan Šnajder from the University of Zagreb, Shaun Bevan from the University of Edinburgh and Zoltán Fazekas from the University of Oslo – had chosen 21 papers written by young scientists from highly regarded universities and research centres such as Arizona State University, the University of Gothenburg, the Swedish Institute of Computer Science, the University of Glasgow, the University of Chicago, London School of Economics and Political Science etc. Along with the presentations of selected papers, the Conference had two guest lecturers, Jon Oberlander from the University of Edinburgh and Stuart Soroka from the University of Michigan who significantly contributed to the event with their expertise. After the first day and the registration of participants in the Centre for Advanced Academic Studies (CAAS), the papers focusing on themes such as text categorization, topic modelling, information extraction, corpus analysis, sentiment analysis, stance classification and ideal point estimation, argumentation mining, political reputation analysis, techniques for multilingual text analysis and other language technologies were presented over the course of two days.

At the very end the participants selected the paper which had the best presentation (Blake Miller: Automatically Detecting Regime Commentators in Chinese Online News Media). This multidisciplinary gathering has shown that there is interest and benefit in the analysis of political science topics and that it should be further developed and explored. The Conference can be considered a success since the scientists from both sides of the spectrum have seen the possibilities for intensifying existing cooperation and beginning new projects.

*Matej Sever**

* Matej Sever, Student, Faculty of Political Science, University of Zagreb (student Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: matejsever.gm@gmail.com)

Report Croatian and Comparative Public Administration in 2015

UDK: 35(497.5)(05):311.11(048.8)
311.11:35(497.5)(05)

Table 1. Pages

Year	Total number of pages (%)	Total number of pages – reviews papers (%)	Total number of pages – scientific papers (%)	Total number of pages – professional papers (%)	Total number of papers – other papers (%)
2015	998	764 (77%)	764 (77%)	0	234 (23%)

Table 2. Papers by type

Year	Total number of papers (%)	Reviewed papers (%)	Non-reviewed papers (%)
2013	67	28 (42%)	39 (58%)

Table 3. Reviewed papers per category

Year	Total number of reviewed papers (%)	Original scientific papers (%)	Review scientific papers (%)	Preliminary scientific reports (%)	Professional papers (%)
2015	28	12 (43%)	13 (46%)	3 (11%)	0

Table 4. Non-reviewed papers per category

Year	Total number of non-reviewed papers (%)	Book reviews (%)	Court and administrative practice (%)	Information (%)	Glossary (%)	Others (%)
2015	39	2 (5%)	11 (28%)	19 (49%)	1 (2%)	6 (16%)

Table 5. Authors of reviewed papers

Year	Total (%)	Croatian (%)	Foreign (%)
2015	40 (100)	18 (45%)	22 (55%)

Table 6. Language of published papers

Year	Total (%)	Croatia (%)	English (%)	Other (%)
2015	28	11 (39%)	17 (61%)	0

Table 7. Reviewers

Year	Total (%)	Croatian (%)	Foreign (%)
2015			

*Vedran Đulabić**

*Romea Manojlović***

* Vedran Đulabić, assistant Editor (pomoćnik glavnog urednika, e-mail: vdulabic@pravo.hr)

** Romea Manojlović, executive editor (izvršna urednica, e-mail: romea.manojlovic@pravo.hr)

Reviewers for the *Croatian and Comparative Public Administration* in the Period 2010–2015

UDK 35:050(083.81)

Croatia

Professor Damir Aviani, Faculty of Law, University of Split

Professor Emeritus Branko Babac, Faculty of Law, University Josip Juraj Strossmayer Osijek

Professor Arsen Bačić, Faculty of Law, University of Split

Zdenko Babić, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb

Anto Bajo, PhD, Associate Professor, Institute of Economics, Zagreb

Boris Bakota, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University Josip Juraj Strossmayer Osijek

Sanja Barić, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Rijeka

Professor Željko Bartulović, Faculty of Law, University of Split

Professor Gojko Bežovan, Faculty of Law, University of Zagreb

Professor Robert Blažević, Faculty of Law, University of Rijeka

Professor Helena Blažić, Faculty of Economics, University of Rijeka

Vjekoslav Bratić, PhD, Institute of Public Finances, Zagreb

Ruža Brčić, PhD, Associate Professor, Faculty of Informatics and Organization, Varaždin, University of Zagreb

Mihaela Bronić, PhD, Institute of Public Finances, Zagreb

Davor Brunčić, PhD, Osijek

Professor Tamara Čapeta, Faculty of Law, University of Zagreb

Professor Davor Derenčinović, Faculty of Law, University of Zagreb

Jasmina Džinić, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb

Dario Đerđa, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Rijeka

Đorđe Gardašević, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb

Teo Giljević, PhD, Faculty of Law, University of Zagreb
Nansi Ivanišević, PhD, Split
Professor Stjepan Ivanišević, Faculty of Law, University of Zagreb
Professor Ivana Jaramaz-Reskušić, Faculty of Law, University of Zagreb
Dubravka Jurlina Alibegović, PhD, Institute of Economics, Zagreb
Mirko Klarić, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Split
Josip Kolanović, PhD, Zagreb
Goranka Lalić Novak, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb
Professor Emeritus Zvonimir Lauc, Faculty of Law, University Josip Juraj Strossmayer Osijek
Boris Ljubanović, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University Josip Juraj Strossmayer Osijek
Professor Mirko Maleković, Faculty of Informatics and Organization, Varaždin, University of Zagreb
Gordana Marčetić, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb
Professor Dragan Medvedović, Faculty of Law, University of Zagreb
Anamarija Musa, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb and Information Commissioner of the Republic of Croatia
Professor Ivan Padjen, Faculty of Law, University of Rijeka
Professor Željko Pavić, Faculty of Law, University of Zagreb
Professor Renata Perić, Faculty of Law, University Josip Juraj Strossmayer Osijek
Professor Inge Perko Šeparović, Faculty of Political Science, University of Zagreb
Professor Zdravko Petak, Faculty of Political Science, University of Zagreb
Zoran Pičuljan, PhD, Zagreb
Professor Robert Podolnjak, Faculty of Law, University of Zagreb
Alen Rajko, PhD, Rijeka
Professor Slaven Ravlić, Faculty of Law, University of Zagreb
Tereza Rogić Lugarić, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb
Sunčana Sljepčević, PhD, Institute of Economics, Zagreb
Marko Šikić, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb
Professor Jure Šimović, Faculty of Law, University of Zagreb
Professor Emeritus Ivo Šimunović, Faculty of Economics, University of Split
Mihovil Škarica, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb
Sandra Švaljek, PhD, Institute of Economics, Zagreb
Ivana Tucak, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, University Josip Juraj Strossmayer Osijek
Professor Marinko Učur, Faculty of Law, University of Rijeka

Davor Vašiček, PhD, Associate Professor, Faculty of Economics, University of Rijeka

Professor Vesna Vašiček, Faculty of Economics, University of Zagreb

Professor Mladen Vedriš, Faculty of Law, University of Zagreb

Maruška Vizek, PhD, Institute of Economics, Zagreb

Professor Duško Vrbanić, Faculty of Law, University Josip Juraj Strossmayer Osijek

Professor Neven Vrčec, Faculty of Informatics and Organization, Varaždin, University of Zagreb

Nino Žganec, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb

Nataša Žunić Kovačević, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Rijeka

Reviewers from abroad

Professor Attila Agh, Corvinus University, Budapest, Hungary

Iskra Akimovska Maletić, PhD, Associate Professor, Faculty of Security, Skopje, University St. Climent Ohridski, Bitola, FYR Macedonia

Professor Gudmundur Alfredsson, Faculty of Law, University of Akureyri, Island

Lorenzo Allio, PhD, Coort di Prevet, Switzerland

Professor Carla Amado Gomes, Faculty of Law, University of Lisbon, Portugal

Giorgos Andreou, PhD, Aristotel University, Thessaloniki, Greece

Professor Demetrios Argyriades, John Jay College of Criminal Justice, City University New York, USA

Matej Avbelj, PhD, Associate Professor, Faculty of State and European Studies, Kranj, Slovenia

Professor Jens Blom-Hansen, Aarhus University, Denmark

Professor Luigi Bobbio, Faculty for Culture, Politics and Society, University of Turin, Italy

Professor Adam Bosiacki, Faculty of Law and Administration, University of Warsaw, Poland

Professor Miha Brejc, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia

Professor Boštjan Brezovnik, Faculty of Law, University of Maribor, Slovenia

Michele Breuillard, PhD, University of Lille 2, France

Professor Bojan Bugarič, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

Denita Cepiku, PhD, Associate Professor, Faculty of Economics, Tor Vergata University, Rome, Italy

Professor Miro Cerar, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

Professor Tom Christensen, Faculty of Social Sciences, University of Oslo, Norway

- Professor Alistar Cole, University of Cardiff, United Kingdom
- Professor Colin Copus, De Monfort University, Leicester, United Kingdom
- Professor Mauricio Covarrubias, National Autonomous University of Mexico, Mexico
- Professor Emeritus Mijat Damjanović, Faculty of Government and Administration, Megatrend University, Belgrade, Serbia
- Marko Davinić, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia
- Elena Davitkovska, PhD, Assistant Professor, University American College, Skopje, FYR Macedonia
- Professor Borče Davitkovski, Iustinianus Primus Faculty of Law, University of Skopje, FYR Macedonia
- Koenraad De Ceuninck, PhD, Faculty of Political and Social Sciences, Ghent University, Belgium
- Professor Johan Christiaens, Ghent University, Belgium
- Professor Heartly Dean, London School of Economics and Political Science, United Kingdom
- Professor Stephane De La Rosa, University of Valenciennes, France
- Professor Predrag Dimitrijević, Faculty of Law, University of Niš, Serbia
- Antoaneta Dimitrova, PhD, Associate Professor, Leiden University, Netherlands
- Professor Michael Dobbins, Goethe University, Frankfurt am Main, Germany
- Professor Wolfgang Drechsler, Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, Estonia
- Caroline Dufour, PhD, Associate Professor, School of Public Policies and Administration, York University, Toronto, Canada
- Professor Snežana Đorđević, Faculty of Political Science, University of Belgrade, Serbia
- Professor Iain Ferguson, University of the West of Scotland, Paisley, United Kingdom
- Professor Jochen Franzke, Faculty of Economics and Social Sciences, Potsdam University, Germany
- Professor Anna Gamper, University of Innsbruck, Austria
- William Gilles, PhD, Assistant Professor, University Paris 1 Pantheon-Sorbonne, France
- Gunnar Gjelstrup, PhD, Associate Professor, University of Copenhagen, Denmark
- Dragan Gocevski, PhD, Assistant Professor, Iustinianus Primus Faculty of Law, University of Skopje, FYR Macedonia
- Professor Klaus H. Goetz, University Ludwig Maximilians, Munich, Germany
- Bas van Gool, PhD, Faculty of Social Sciences, University of Amsterdam, Netherlands

- Professor Franc Grad, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
- Professor Janez Grad, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia
- Professor Giuseppe Grossi, School of Health and Society, Kristianstad University, Sweden
- Professor Miro Haček, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia
- Zoltán Hajdú, PhD, Institute for Regional Studies, Hungarian Academy of Science, Pecs, Hungary
- Professor John Halligan, Faculty of Business and Government, Canberra University, Australia
- Professor Stephen Hardy, University of Bolton, United Kingdom
- József Hegedüs, PhD, Metropolitan Research Institute, Budapest, Hungary
- Eva Heidbreder, PhD, Heinrich Hein, University of Dusseldorf, Germany
- Professor Jorge Heine, Wulfrid Laurier University, Waterloo, Canada
- Professor Hubert Heinelt, Darmstadt Technical University, Germany
- Professor Emeritus Chris Himsworth, Faculty of Law, University of Edinburgh, United Kingdom
- Mitja Horvat, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
- Professor Gyula Horvath, Faculty of Business and Economics, Pecs University, Hungary
- Professor Tamas M. Horvath, Faculty of Political Science, University of Debrecen, Hungary
- Professor Albin Igličar, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
- Professor Gordana Ilić Popov, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia
- Professor Štefan Ivanko, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia
- Veronica Junjan, PhD, Assistant Professor, Department for Public Administration, Twente University, Netherlands
- Professor Nicolas Kada, Faculty of Law, University of Grenoble, France
- Erkki Karo, PhD, Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, Estonia
- Merim Kasumović, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Tuzla, Bosnia and Herzegovina
- Professor Dragoljub Kavran, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia
- Professor Michael Keating, Aberdeen University, United Kingdom
- Erik Kerševan, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
- Professor Pekka Kettunen, Abo Academy University, Turku, Finland
- Daniel Klimovsky, PhD, Assistant Professor, Comenius University in Bratislava and Palacky University, Olomouc, Slovakia

- Professor Maja Klun, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia
- Branko Korže, PhD, Associate Professor, Faculty of Economics, University of Ljubljana, Slovenia
- Professor Ilona Palne Kovacs, Faculty of Art and Social Science, Pecs University, Hungary
- Polonca Kovač, PhD, Associate Professor, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia
- Ilona Kruntorádová, PhD, Faculty of Social Sciences, Charles University Prague, Czech Republic
- Alenka Kuhelj, PhD, Associate Professor, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia
- Professor Sabine Kuhlmann, University of Potsdam, Germany
- Professor Simona Kustec Lipicer, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia
- Marta Lackowska, PhD, Faculty of Geography and Regional Studies, University of Warsaw, Poland
- Professor Damjan Lajh, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia
- Professor John Laughlin, Oxford University, United Kingdom
- Roman Lavtar, PhD, Slovenia
- Professor Fred Lazin, Ben Gurion University, Negev, Israel
- Professor Vesna Leskošek, Faculty of Social Work, University of Ljubljana, Slovenia
- Saša Leskovic, PhD, Faculty of Political Science, University of Sarajevo, Bosnia and Herzegovina
- Professor Stevan Lilić, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia
- Elke Loeffler, PhD, Birmingham, United Kingdom
- Zoran Lončar, PhD, Faculty of Law, University of Novi Sad, Serbia
- Professor Andrej Lukšič, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia
- Professor Patrizia Magarò, Department of Law, University of Genoa, Italy
- Professor Annick Magnier, Faculty of Political Science and Sociology, University of Firenze, Italy
- Professor Jose Magone, School of Economics and Law, Berlin, Germany
- Aleksandra Maksimovska, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, Iustinianus Primus University, Skopje, FYR Macedonia
- Patrick von Maravič, Associate Professor, Faculty of Arts, University of Alberta, Canada
- Professor Gerard Marcou, University Paris 1 Pantheon-Sorbonne, France
- Professor Milan Marković, Faculty of Political Science and Faculty of Law, University of Podgorica, Montenegro

- Professor Andrew Massey, Exeter University, United Kingdom
- Professor Lucica Matei, Faculty for Public Administration, National University for Political Science and Public Administration, Bucharest, Romania
- Professor Lluís Medir Tejado, PhD, Faculty of Law, University of Barcelona, Spain
- Vera Nikolaevna Menshova, PhD, Siberian Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russia
- Witold Mikulowski, PhD, National School for Public Administration, Poland
- Dejan Milenković, PhD, Associate Professor, Faculty of Political Science, University of Belgrade, Serbia
- Professor Bogoljub Milosavljević, Faculty of Law, Union University, Belgrade, Serbia
- Dobroslav Milovanović, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Beograd, Serbia
- Professor Mojmir Mrak, Faculty of Economics, University of Ljubljana, Slovenia
- Vassilis Monastiriotes, PhD, Associate Professor, London School of Economics and Political Science, United Kingdom
- Thomas Muller, PhD, Assistant Professor, University of Innsbruck, Austria
- Professor Vitalis Nakrošis, Vilnius University, Lithuania
- Professor Juraj Nemec, Faculty of Economics, University Matej Bel, Banská Bystrica, Slovakia
- Professor Rozen Noguellou, Université Paris Est–Créteil, France
- Professor Edoardo Ongaro, Northumbria University, Newcastle, United Kingdom
- Professor Edward C. Page, London School of Economics and Political Science, United Kingdom
- Professor Leslie Pal, School of Public Policy and Administration, Carleton, Ottawa University, Canada
- Professor Helene Pauliat, Limoges University, France
- Ana Pavlovska Daneva, PhD, Assistant Professor, Iustinianus Primus Faculty of Law, University of Skopje, FYR Macedonia
- Mirko Pečarič, PhD, Associate Professor, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia
- Professor Mirko Pejanović, Faculty of Political Sciences, University of Sarajevo, Bosnia and Herzegovina
- Gabor Peteri, PhD, Budapest, Hungary
- Professor B. Guy Peters, Faculty of Political Sciences, Pittsburgh University, USA
- Vladan Petrov, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia
- Professor Borislav Petrović, Faculty of Law, University of Tuzla, Bosnia and Herzegovina

- Professor Milan Petrović, Faculty of Law, University of Niš, Serbia
- Primož Pevcin, PhD, Associate Professor, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia
- Professor Rajko Pirnat, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
- Miguel Moreno Plata, PhD, University for Entrepreneurship and Pedagogy, Mexico
- Guillaume Protiere, PhD, Universite Lumiere-Lyone 2, France
- Aleksandra Rabrenović, PhD, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia
- Professor Duško Radosavljević, Faculty of Legal and Business Studies, Novi Sad, Serbia
- Professor Ulrich Ramsauer, Faculty of Law, University of Hamburg, Germany
- Professor Tiina Randma-Liiv, Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, Estonia
- Josep Maria Reniu Vilamala, PhD, Faculty of Law, University of Barcelona, Spain
- Professor Herwig Reynaert, Ghent University, Belgium
- Professor Bo Rothstein, Faculty of Social Sciences, Gothenburg University, Sweden
- José M. Ruano, PhD, Faculty of Political Sciences and Sociology, Complutense University of Madrid
- Professor Geert Sanders, Faculty of Management and Organization, Groningen University, Netherlands
- Wolf Sauter, PhD, Tilburg University, Netherlands
- Professor Linze Schaap, School of Politics and Public Administration, Tilburg University, Netherlands
- Ulrich Sedelmeier, PhD, Associate Professor, London School of Economics and Political Science, United Kingdom
- Zarije Seizović, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Zenica, Bosnia and Herzegovina
- Professor Stanislava Setnikar Cankar, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia
- Professor Yves Sintomer, University Paris 8, France
- Professor Edit Somlyódyne Pfeil, Széchenyi István University, Győr, Hungary
- Professor Georg Sootla, School of Governance, Law and Society, Tallinn University, Estonia
- Veran Stančetić, PhD, Assistant Professor, Faculty of European Legal and Political Studies, Educons University, Nova Sad, Serbia
- Janez Stare, PhD, Associate Professor, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia
- Professor Mirjana Stefanovski, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia
- Professor Kristof Steyvers, Ghent University, Belgium

Professor Patrycja Joanna Suwaj, Stanislaw Staszic College of Public Administration, Bialystok, Poland

Professor Erika Szyszczyk, School of Law, Politics and Sociology, University of Sussex, Brighton, United Kingdom

Professor Edin Šarčević, Faculty of Law, University of Leipzig, Germany

Professor Bojan Škof, Faculty of Logistics, University of Maribor, Slovenia

Renata Tabit, PhD, Faculty of Political Sciences and Public Administration, National University of Public Services, Budapest, Hungary

Professor Filipe Teles, University of Aveiro, Portugal

Professor Istvan Temesi, Faculty of Political Sciences and Public Administration, National University of Public Services, Budapest, Hungary

Professor Ivo Tomić, Faculty of Law, University of Sarajevo, Bosnia and Herzegovina

Professor Andras Torma, Faculty of Law, Miskolc University, Hungary

Professor Goraz Trpin, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

Wouter Vandenabeele, Associate Professor, Utrecht University, Netherlands

Tony Verheijen, PhD, the World Bank

Professor Eran Vigoda-Gadot, Faculty of Political Sciences, Haifa University, Israel

Professor Mirko Vintar, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia

Gregor Virant, Associate Professor, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia

Professor Stane Vlaj, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia

Professor Michiel de Vries, Nijmegen University, Netherlands

Dejan Vučetić, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Niš, Serbia

Professor Emeritus Norbert Wimmer, University of Innsbruck, Austria

Professor Roland Winkler, Faculty of Law, University of Salzburg, Austria

Professor Emeritus Hellmut Wollmann, Faculty of Social Sciences, Humboldt University Berlin, Germany

Saša Zagorc, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

Professor Zdravko Zlokapa, Faculty of Political Science, University of Banjaluka, Bosnia and Herzegovina

Mitja Žagar, PhD, Institute for Ethnic Studies, Ljubljana, Slovenia

Coordination Mechanisms and Network Performance: The Spanish Network of Smart Cities

*Olga Gil**

UDK 35.072:35.076(46)
352.07.01(46)

This paper analyses the Spanish Network of Smart Cities (RECI) from the point of view of coordination mechanisms and network performance, focusing in particular on policy learning capabilities and efficiency-based policies. The paper seeks to analyse the extent to which the RECI network has the capacity to bring about successful outcomes in smart city public policies in Spain. The selection of this particular case is based on an interest in understanding changes in public policy management at the local level in contemporary Spain, and it is also motivated by the fact that city governance networks arise in other geographical settings. Thus there is a challenge and a need to sharpen analytical tools in order to understand the features, impact, and success of these networks on a global scale.

Keywords: smart cities, Spain, networks, performance, perceptions, public policies, policy learning

* Olga Gil, PhD, Associate Professor, Camilo José Cela University, School of Communication (izvanredna profesorica, Sveučilište Camilo José Cela University, e-mail: olgagil@olgagil.es)

1. Introduction¹

It is often assumed that coordination mechanisms contribute to the success of a governance network under certain conditions (Cristofoli et al, 2012). To what extent is this assumption valid in the case of the RECI network (*Spanish Network of Smart Cities – RECI network*), formed by a group of Spanish cities in 2012? Under this assumption, which portrays a coordination mechanism as a tool for success, a group of mayors in Spain launched a network that grew from 20 cities in 2012 to over 60 cities in 2015.

This paper seeks to analyse the extent to which the RECI network has led to successful public management in Spain through organisational change. The selection of this particular case is based on an interest in understanding changes in public policy management at the local level in contemporary Spain, and it is also motivated by the fact that city governance networks arise in other geographical settings; thus there is a challenge to understand the features, impact, and success of these networks on a global scale.

In trying to understand the extent to which the RECI network leads to successful public management, the paper also makes a contribution to understanding new trends in governance in cities, and to the literature on mayor governance in complex networks as well as on network performance.

We find RECI's network favouring innovation capacity at the local level stemming from a networked way of operation. However, while it is assumed that coordination mechanisms contribute to the success of the governance network, the positive contribution of coordination mechanisms depends on particular conditions.

This research on the Spanish Network of Smart Cities (RECI) follows Accordino (2013) framework, merging research strands in the areas of e-government, ICT, and research in social sciences and the humanities studying the impacts of ICT and the digital transformation of democratic process.

The paper proceeds as follows: first, it builds on the literature on networks, presenting the streams of literature relevant to network governance that will help to ground the analysis. Secondly, the case study is introduced, where the RECI is presented against the backdrop of the literature on network governance, based on desk research and interviews with the FUNDETEC chief executive officer and innovation director, and further interviews with RECI members. Finally, the conclusions are presented.

¹ The author wants to express her gratitude to the four anonymous reviewers who provided very helpful suggestions for the improvement of the first manuscript.

2. Local Governance Networks

The current literature on local governance stresses the increasing involvement of mayors in complex governing networks, including public and private bodies (Copus, 2015, p. 335). In these networks, mayors have to devise strategies to influence and to try to shape policy decisions taken by individual players (Copus, 2015, p. 335). A second stream of literature points at the role of mixed groups as essential components of the governance structure regulating service ecosystems in cities (Connolly et al., 2014). There is also another interesting stream of literature, studying the conditions for success in shared-governance networks, developed by Cristofoli et al. (2012).

These three streams of literature contain interesting insights in view of the attempt to understand networked governance and how coordination mechanisms contribute to organisational change, and eventually to the success of the governance network. The first interesting insight shows the importance of the soft power of mayors to influence public and private bodies. The second interesting insight points to the relevance and the shape of service ecosystems within the framework of city governance. The third insight which helps to understand network governance comes from the stream of literature studying shared governance. This stream claims that network success would depend on: 1) the importance of formalised coordination mechanisms, 2) formalised rules to increase the liability for decisions made, 3) well-organised network meetings, contractual agreements, and informal relationships (Cristofoli et al. 2012) and 4) contracts with partner organisations that are also key to understanding the performance of these networks.

In the recent development of public network literature, scholars have set aside their interests in network structure and have focused on the abilities of the network manager as a predictor of network performance. This focus on the network manager is based on the assumption that managerial skills have an impact on network performance (Kickert et al., 1997; Agranoff & McGuire, 2001; Mandell, 2001; Meier & O'Toole, 2001). Some authors even argue that in some cases network managers play an even bigger part than the network structure and mechanisms (Kort & Klijn, 2011).

Against this backdrop, public network management abilities may be split into two broad categories: nurturing the network and steering it. Abilities of the former kind are typical of network “facilitators” and “mediators”, while those of the latter kind are associated with network “leaders” (Agranoff & McGuire, 2001, 2003; McGuire, 2002; Cristofoli et al., 2014).

The network mediator is expected to be able to foster an environment for good partner interaction to nurture the network. This is done by establishing working rules to govern partner participation, promoting information exchange between network partners, maintaining harmony, and developing ways of coping with strategic and operational complexity (Kickert et al., 1997; Agranoff & McGuire, 2001; O'Toole & Meier, 2004; Cristofoli et al., 2014).

The network facilitator/mediator is also expected to build commitment to the mission and the goals of the network, not only among network members but also among external stakeholders (Agranoff & McGuire, 2001; Cristofoli et al., 2014).

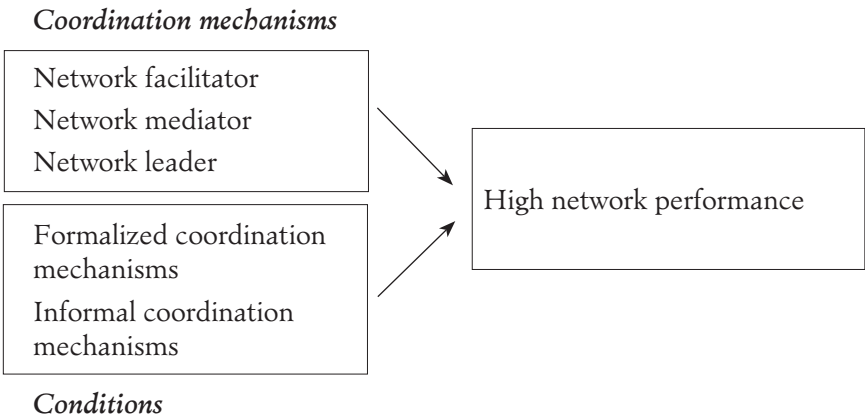
According to Cristofoli et al. (2014) when it comes to steering the network, the network leader is expected to be able to perform three tasks: action planning, activating, and re-planning. Action planning consists of establishing clear missions, and developing focused strategies and measures for the network and for the organisation in which the leader works (Agranoff & McGuire, 1998; Mitchell et al., 2002). Activating consists of selecting the appropriate players and resources for the network (Mitchell & Shortell, 2000; Agranoff & McGuire, 2001, 2003); tapping the skills, knowledge, and resources of others; gaining trust and building consensus (Agranoff & McGuire, 2001). Re-planning, again according to Cristofoli et al. (2014), consists of altering and repositioning the network objectives when important changes occur in the network environment (Shortell et al., 2002).

The third stream of literature, which studies the conditions for success in shared-governance networks, makes a distinction among three forms of network governance: shared/participant governance, lead organisation governance, and Network Administrative Organisation, according to Provan and Kenis (2008).

3. Theoretical and Methodological Framework

Bringing these streams of literature together, for the purpose of this analysis, the ability of the network manager to run the network and the mechanisms for the coordination of the network partners constitute predictors of network governance. These predictors underlie the theoretical framework suggested by Cristofoli et al. (2014), which is also used in this work and is presented in Figure 1. The theoretical framework allows us to better understand organisational change.

Figure 1: Theoretical framework



Source: adapted from Cristofoli et al., 2014.

4. The Case Study – The RECI Network

In the previous section we have built on the literature on networks, presenting three relevant streams of literature predicting network performance and the theoretical framework. The case study of the RECI (Red Española de Ciudades Inteligentes, or the Spanish Network of Intelligent Cities) is the focus of this section. Here the RECI is presented against the backdrop of the theoretical model based upon the literature on network governance.

4.1. The Governance Network

The RECI is an initiative sponsored by elected mayors in Spain. Starting from a network of 20 cities in 2012, by 2015 the RECI had developed as a knowledge-sharing platform among local Spanish city administrations in over 60 member cities. There is also a network mediator and facilitator – the staff technical office, which is a foundation called FUNDETEC. The RECI has been promoted by the Councillor of Santander, Iñigo de la Serna. De la Serna was also president of the Spanish Federation of Cities and Provinces (FEMP) until 2015, and is currently president of the Council of European Municipalities and Regions (CEMR).

The RECI network was initially set up in 2012 with four purposes, aimed at the local level: 1) efficient automation of service infrastructure, 2) reduction in public expenditure, 3) improvement of public services, and 4) boosting local economic activity. This platform offers a formalised co-ordination mechanism. In this regard, the RECI functions as a network facilitator and mediator.

The platform available to local governments hosts technical documents of use in the field of automation and public service improvement. These documents help to design future policies aimed at scalable technological projects, which might be replicable in other cities.

4.2. Dimensions of Cooperation

The RECI offers the opportunity to use information and communication technology (ICT) to gather and share instantaneous data from which practical knowledge can be extracted. The RECI works within the limits of local competencies in Spain; thus health and education are outside the scope of sharing practices. However, continuous education may be addressed within the RECI network.

Local managers are in charge of feeding and curating the library of ICT resources that may subsequently be retrieved by other local managers. Curation is carried out on a content management platform, donated by Santander City Hall. These resources allow for the spread of innovative bidding documentation in city halls among member cities.

Cooperation among cities is at the helm of the RECI network. Cooperation has a main dimension, focused on sharing among the RECI members. Sharing occurs among technical staff, civil servants, and hired labour, all with the same needs for information. Cooperation is enabled through the shared content platform as well as through informal networks.

Network membership is free for cities. The network leverages the potential of physical and virtual social networks to engage technical members participating *pro bono*. Time and availability from the local technical staff are the main tools for – and limitations to – cooperation. Far from party politics, the focus among this technical staff is on technical questions. This entails a mix of formal and informal coordination mechanisms.

There are three traction levels experienced by member cities. The most active ones have a strong traction effect. Barcelona, Madrid, and Santander are among these. At the opposite end, around five per cent of the cities

that belong to the network are not participating actively. There is another large group of cities situated in between. The traction level is very high in Santander, engaged in a network of 220 partners across Europe, working on the development of 15 innovation projects with a budget of over 61 million euros financed by the European Union in 2015. Ten new projects in the city of Santander are pending approval by the European Union.

In the RECI network the ongoing work is led by five working groups. One or two cities are the leaders of each thematic working group. Smart city policies are thus mainly sectorial policies. Member cities choose which groups they are interested in participating in. Work pursued in the working group is guided by the city mayors and by the local technical staff involved.

First, there is a group working on *governance, economics, and business*. The leader is the city of Valencia. This group has led projects on e-administration, mobile applications, standardisation, and open data. The latest developments in this working group include the presentation for the discussion of the 'Participate' programme of the European Foundation for Information Society on citizen participation in public processes. Presentations of good practices in cities, such as the Avila interoperability tool, Open Data Malaga, the biometric signature at Alcobendas, and the platform for the integrated management of Valencia are also included. They have also focused on sharing documents on public procurement and the regulations on public sector information reuse (Inndea, 2015).

The second working group focuses on *urban mobility*. Burgos and Valladolid have been city leaders on urban mobility and their focus has been on electric cars, sustainable mobility plans, and alternative vehicles. This group has discussed the effects of the new state-wide regulation governing facilities for recharging electric vehicles, coming into force on July 1, 2015. As a result of the discussion, it has proposed changing the legal figure of "system manager loads", which according to existing regulations is the only authorised supplier of energy used to recharge e-vehicles, and has informed the Ministry of Industry, Energy and Tourism of this position. The group believes that this figure hampers the implementation of electric mobility projects in Spanish cities. The group has also proposed drafting a document on bicycles in the cities of the RECI.

The third working group focuses on *environment, infrastructure, and livability*. The cities of Vitoria and Rivas have been leaders in these areas at the RECI. This group has focused on water, irrigation, pollution, light pollution, and waste management. This group is sharing experiences of

the city regulations on water saving in Sabadell, the CAT-MED project on sustainable urban models in Valencia, and the alert system for pollen in Pamplona. A subgroup in charged of parkland and water cycle is working on a draft ordinance on irrigation management and water conservation. A new subgroup to work on the application of information and communications technology to measure urban levels of noise and light pollution has been proposed (Inndea, 2015).

The fourth working group focuses on *energy*, with the city of Murcia leading the work. Energetic efficiency and intelligent buildings are the focus of this group working on energy. Its recent work includes sharing experiences of interest, such as the contract for the improvement of public lighting in Vitoria, the contract for tenders of energy service in Alcobendas, and sharing information on the World Congress on Sustainable Building held in Barcelona. The group is working on synergies between cities to submit joint proposals by RECI cities for the EU Horizon 2020 Programme.

The fifth group focuses on *social innovation* and is led by the city of Coruña. This group is working on citizen participation, social services, accessibility, and tourism. The group is concerned with the development of city presence, participation, and active listening on the internet and on social networks. They are also working on issues of transparency and open data, where city experiences have been presented, together with the Corporate Governance Code prepared by the FEMP. Regarding smart destinations, progress has been made on a guide to promote smart tourism with public and private collaboration (Inndea 2015).

4.3. Measuring Policy Learning and Efficiency-Based Policies

In order to assess the impact of policy learning and policy efficiency of the RECI network, this section focuses on the institutional context as well as formal and informal coordination mechanisms.

Besides the content management platform, there are physical and virtual meetings. There is an annual meeting of the General Board, as well as extensive virtual meetings of the five working groups. Virtual meetings are carried out via videoconference on a platform donated by Rivas City Hall. The RECI offers local politicians and local technical staff the possibility of shaping engagement and co-creation processes in multiple phases of the workflow. Administrative and legal doubts are resolved by the *Secre-*

taria General, at Santander City Hall. There are also monthly coordination meetings among the leaders of the different working groups, to resolve issues regarding both internal rules and the topics each group is working on.

As a result of cooperation, vertical service interoperability has been proposed as a prerequisite for cities in the RECI network in new technological platform tenders. Even though interoperability might be one of the most positive effects of the RECI, by mid-2015 over 10 cities had tendered a technological platform. Different choices have been pursued: from cloud to university platforms. One limitation is that there are no formalised rules to increase the liability for decisions made. Thus the president of the RECI, talking about the choice of technological platforms notes that: “Everyone does their own thing, which is logical, because the sector is diverse and companies offer different products, but we should be able to create basic game rules allowing us to retrieve the data obtained on a common platform.” (Iagua, 2014).

Despite the fact *that there are no formalised rules to increase the liability for decisions made*, previous experiences are useful, functioning as shared specifications for the RECI cities network. The specifications are included on the curated content management platform.

If interoperability occurs, data would be available in several cities sharing similar platforms. There are also applications and application programming interfaces (APIs) shared among the RECI cities to replicate and adapt software applications locally – such as those linked to tourism. Two examples are the Palma de Mallorca developments of tourist grounds and the Madrid development of public transport management.

4.4. Measuring the Success of the RECI Network – Empirical Evidence

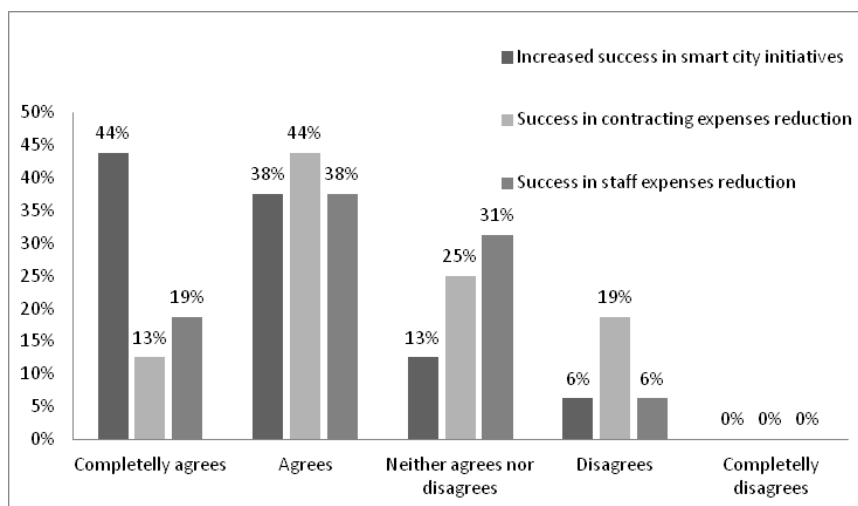
In this section, in order to measure the impact of the activities promoted by the RECI on local management, data from Martinez, Palomo, Gil & Navío (2016) is used. The data was obtained by way of a consultation carried out among the RECI members. The consultation combined questions from two dimensions: 1) the first dimension, which refers to involvement in the RECI (i.e. signatory year, number of working groups cities participate in, and group leadership, if any) and 2) the second dimension, which includes questions regarding the impact of the RECI in local administrations. The latter issue was addressed using a combination

of a five-level Likert scale (Likert, 1932), from “1 – Completely disagree” to “5 – Completely agree”. This was intended to determine the levels of satisfaction with the impact of the RECI on their smart city activities. Open-ended questions were also used to find out specific data on impact areas and good practices.

Results of consultations. With participation at 64%, most of the replies obtained were those of the founder members of the RECI in 2012. No replies were obtained from signatories who joined in 2015.

The impact analysis focused on the influence of RECI activities on the success of the smart city initiatives promoted by the city government, as well as the impact on expense reduction, both linked to public-private partnerships and local government staff development.

Figure 2: Perception of impact of RECI activities on local smart city activities



Source: data from Martinez et al., 2016.

Overall, 82% of the network respondents either agree or completely agree with the statements about the success of the RECI in policy learning and efficiency-based policies. Regarding savings on contracting and in-house staff development, over 50% of the participants either agree or completely agree with the statement that savings were pursued, with the rest neither agreeing nor disagreeing. 19% of the respondents do not agree with the statement that savings resulted from participation in the RECI or from the implementation of efficiency-based policies.

Only 50% of the respondents were able to monetise the impact of the savings on their budgets. This shows a lack of mechanisms and indicators to quantify the impact of the RECI. Cities able to quantify their savings focused on areas related to contracting and activities related to staff expenses. Figure 3 below shows the results of the answers related to the perceived areas of improvement in contracting smart city services and staff development.

Figure 3: Perceived areas of improvement in contracting smart city services and staff development

<i>Areas of improvement in contracting smart city services</i>	<i>Areas of improvement in staff development</i>
1. Waste management 2. Parking and mobility management 3. Smart city platform 4. Energy management 5. Public-private partnerships in sensor-related projects 6. Open data, e-government, transparency and citizen participation 7. Define the expected quality of service by contractors	1. RECI events 2. Training 3. Discounts and free passes to conferences, workshops, fairs. 4. Travel 5. Common interest topics 6. Best practices and policy learning from mistakes made by others.

Source: data from Martinez et al., 2016.

The consultation also surveyed participants on the adoption of good practices among the RECI members. The best practices adopted have focused on policy learning regarding public management (such as electronic administration and transparency), tourism policies (the Valencia city web application), project planning and execution (such as Malaga's measurement indicators), and energy efficiency policies (such as the energy efficiency plan of Sabadell).

The usefulness of the best practices adopted was also surveyed by means of a 5-point scale (1 to 5), showing high degrees of satisfaction with policy learning, with the average response of 4.4.

The scope of coordination mechanisms for positive effects. The paper has so far analysed the coordination mechanisms within the RECI, the conditions

of governance of the network, and the perception of the impact of RECI activities among the members. There may be further effects of the organisational framework, and further empirical work is needed in order to test for these. One positive effect in organisational terms is the fact that public policies might be reviewed and adapted to deal with unforeseen issues. When a city foresees limitations in the public policy pursued, this knowledge is shared within the network. Knowledge sharing is a positive mechanism for policymakers who have to take decisions more quickly than in the past, in a rapidly evolving socio-political context.

A second positive effect in organisational terms might be forward thinking in policy-making practices (Accordino, 2013). The RECI was born with the idea of seizing future opportunities, such as advances in science and technology regarding efficient automation. It might be argued that the existence of the RECI contributes to orienting policy choices towards future possibilities instead of focusing simply on short-term issues.

An additional positive effect in organisational terms might have to do with the fact that access to contacts and information may leverage differences among bigger and smaller cities in terms of size.

The RECI network has embedded some anticipatory thinking in the mechanism that allows for the sharing of best and failed practices among city governments. According to the network mediator and facilitator (the staff technical office, FUNDETEC), the RECI has been a positive ground to push for changes in private-public collaboration. In this regard, RECI technical proposals have been approved at the political level.

The existence of the RECI contributes to aligning smart city strategies with other government levels, particularly with the national level in Spain. Thus an important part of the work of the staff technical office (FUNDETEC) has entailed coordination with state agencies such as the SETSI (*Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información*), INAP (*Instituto Nacional de Administración Pública*), IDEA (*Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía*), Red.es, and ICEX (*Instituto de Comercio Exterior*), among others.

The RECI, through its technical office, has been a driving force for the creation of *Foro Sectorial de Ciudades Inteligentes*, and the normalisation committee at AENOR, both statewide.

Under the umbrella of ICEX, visits of foreign city mayors to ongoing, so-called intelligent city projects in Spanish cities have been arranged. The technical secretariat (FUNDETEC) has been responsible for rec-

ommending city pilots and projects. These pilots have a demonstrative impact for local Spanish companies involved in the smart projects.

A different dimension of cooperation has to do with the capacity of the RECI to attract the interest of cities in other countries. From this perspective, the RECI has had expressions of interest from countries such as Portugal and France, as well as cities in the United States and in Latin America. In Portugal, a similar network has been created: RENER. Since 2013 there has been an agreement on mutual collaboration between RECI and RENER.

The analysis of the RECI case has focused on organisational issues regarding smart city policies and perceptions of success. The coordination of the network partners and the ability of the network manager to run the network have been used as predictors of positive effects in network governance. This is tempered by the fact that there are no formalised rules to increase the liability for decisions made, which is a predictor of negative effects in network governance. In the following section, conclusions on network governance and limitations are further discussed.

5. Conclusions

The literature on networks assumes that coordination mechanisms contribute to the success of a governance network under certain conditions, as explained by Cristofoli et al (2012). In this paper we try to answer to what extent this assumption is valid in the case of the RECI network (*Spanish Network of Smart Cities*), formed by a group of Spanish cities in 2012. The paper has analysed the extent to which the RECI network has led to successful policy learning and efficiency-based policies in Spain. The selection of the Spanish case is based on an interest in understanding changes in public policy management at the local level in contemporary Spain, and it is also motivated by the fact that city governance networks arise in other geographical settings; thus there is a challenge to understand the features, impact, success, and limitations of these networks. The paper is based on a theoretical framework that is grounded in the literature on networks: three streams of literature relevant to network governance have been discussed. Later on, these streams of literature helped to briefly structure the case study. The conclusions are presented below.

The RECI is first of all a formal network, with formal ways of operating, a network leader – the mayor of Santander – and a network facilitator in form of the technical secretariat, FUNDETEC. The network enters into

play with other networks at the state level and the EU level, where the leadership of the mayor of Santander also seems to play an important role. Building upon the literature on the conditions for success in shared-governance networks, the case of the RECI confirms the insight into the importance of the soft power of mayors to influence public and private bodies. The soft power is enhanced by the fact that the RECI is a formal network. In the case of the RECI, an increasing involvement of mayors in complex governing networks, including public and private bodies, has been found. In these networks, mayors actually devise strategies to influence and try to shape policy decisions taken by other players.

This study of the RECI shows that mixed groups are becoming components of the governance structure regulating the smart city ecosystem. Service ecosystems have been found within the framework of governance. These ecosystems are focused on five working groups addressing local concerns: 1) governance, economics, and business; 2) urban mobility 3) environment, infrastructure, and liveability; 4) energy, and 5) social innovation. These ecosystems have their own leaders and mechanisms to cooperate and coordinate their work. Working groups allow sponsors to present their ideas, services, and products in exchange for the funds that are used for the operation of the network.

The RECI shares features of shared-governance networks and lead organisation governance, since an office – the technical secretariat (FUN-DETEC) – functions as a leader as well. The success of the network up to 2015, measured by the perceptions of RECI members, might be explained by the existence of formalised coordination mechanisms. However, there are important limitations to the success of the network in organisational terms, based on the lack of formalised rules, which decreases the liability for decisions made. Even though organised network meetings coexist with contractual agreements and with the nurturing of informal relationships, the agreements are not binding. This is a negative predictor of effects in the network, and we found a good example in the inability to promote platform interoperability in RECI member cities. Contracts with partner organisations are relevant for understanding the performance of the network and mixed groups ecosystems. For instance, the president of the RECI was also the president of the Spanish Federation of Cities and Provinces (FEMP) until 2015, and has been president of the Council of European Municipalities and Regions (CEMR) since 2015. Assessing the conditions for success in shared governance, we have found a mix of two forms of network governance: shared/participant governance is predominant among the RECI members, while there are some traits of lead

organisation governance in the role played by the FUNDETEC technical secretariat.

Focusing on the abilities of the network manager as predictors of network performance, network managers have been found to play a relevant part, distinct from network structure and mechanisms. FUNDETEC has nurtured the network and steered it, together with the president. FUNDETEC has also functioned as the network mediator and communicator, capable of fostering an environment for good partner interaction. The case study has shown the role of FUNDETEC in institution building, establishing working rules for partner participation, and promoting information exchange between network partners. FUNDETEC as the network facilitator/mediator also builds commitment to the mission and the goals of the network, both among network members and external stakeholders.

In steering the network, the network leader has performed two main tasks: action planning and activating. Action planning is reflected in clear missions and the development of focused strategies. Activating has entailed selecting the appropriate players and resources for the network, both at the state and European Union level.

Based on the proposed theoretical framework, the mechanisms for the coordination of the network partners and the ability of the network manager to run the network are positive predictors of network governance. These positive predictors allow for room to make policy more future-proof, with certain limitations. The RECI network brings together a number of tools in a comprehensive and scalable way to ensure the incremental adoption of future policy developments. However, the fact that agreements are not binding has been found to be a negative predictor of network governance, and it has negative effects on organisational issues.

This analysis of the RECI network has shed light on new trends in public management and organisation in networked cities in Spain, both on policy learning and on efficiency-based policies. The paper has made a contribution to the literature on mayor governance in complex networks and on network performance, highlighting the new possibilities of network managers. At the same time, the paper shows the limitations stemming from the existence of non-binding agreements, as well as the need to further refine variables and conduct interviews to examine and evaluate policy learning and efficiency-based policies, following the suggestions of Clifton et al. (2015, 2014).

References

- Accordino, F. (2013). The Futurium: A foresight platform for evidence-based and participatory policymaking. *Philosophy and Technology*, 26(3), 321–332. doi: 10.1007/s13347-013-0108-9
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). After the network is formed: Process, power and performance. In M. Mandell (Ed.), *Getting results through collaboration networks and network structures for public policy and management* (pp. 11–29). Westport, CT: Quorum Books.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Clifton, J., Diaz-Fuentes, D., & Fernandez-Gutierrez, M. (2016). *Public infrastructure services in the European Union: Challenges for territorial cohesion*. Santander, Spain: Mimeo.
- Clifton, J., Diaz-Fuentes, D., & Fernandez-Gutierrez, M. (2014). The impact of socio-economic background on satisfaction: Evidence for policy makers. *Journal of Regulatory Economics*, 46(2), 183–206.
- Connolly, J., Svendsen, E., Fisher, D., & Campbell, L. (2014). Networked governance and the management of ecosystem services: The case of urban environmental stewardship in New York City. *Ecosystem Services*, 10, 187–194. doi: 10.1016/j.ecoser.2014.08.005
- Copus, C. (2015). Ideology or realism in local governance. *Croatian and Comparative Public Administration*, 15(2), 335–356.
- Cristofoli, D., Markova, J., & Meneguzzo, M. (2014). Governance, management and performance in public networks: How to be successful in shared-governance networks. *Journal of Management & Governance*, 18(1), 77–93, doi: 10.1007/s10997-012-9237-2
- Cristofoli D., Macciò L., & Markovic J. (2012, April). *Una, nessuna, centomila recipes for a good network performance*. Paper presented at the XVI IRSPM Conference, Rome, Italy.
- Ídigo de la Serna aboga por crear unas reglas de juego básico para compartir información sobre smart cities [Ídigo de la Serna calls for creating shared rules to share information on smart cities]. (2014, September 3). *Iagua*. Retrieved from: <http://www.iagua.es/noticias/espana/ayuntamiento-santander/14/09/03/inigo-serna-aboga-crear-unas-reglas-juego-basico>
- Inndea. (2015, February 25). Smart City: La Red Española de Ciudades Inteligentes, entre las que se encuentra Valencia, se amplía [The Spanish Network of Smart Cities, among which is Valencia, expands]. *Inndea Valencia*. Retrieved from: <http://inndeavalencia.com/smart-city-la-red-espanola-de-ciudades-inteligentes-entre-las-que-se-encuentra-valencia-se-amplia>
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (Eds.) (1997). *Managing complex networks*. London, United Kingdom: Sage Publications.
- Kort, M., & Klijn, E. H. (2011). Public-private partnerships in urban regeneration projects: Organisational form or managerial capacity? *Public Administration Review*, 71(4), 618–626.

- Likert, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, 22(140), 1–55.
- Mandell, M. P. (Ed.). (2001). *Getting results through collaboration networks and network structures for public policy and management*. Westport, CT: Quorum Books.
- Martínez, M. L., Palomo, Á., Gil, O., & Navío, J. (2016). *Impact Analysis of Smart City Networks in Cities' Local Government*. Madrid, Spain: Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación.
- McGuire, M. (2002). Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, 62(5), 599–609.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2001). Managerial strategies and behaviour in networks: A model with evidence from U.S. public education. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 271–293.
- Mitchell, S. N., & Shortell, S. M. (2000). The governance and management of effective community health partnerships: A typology for research, policy and practice. *The Milbank Quarterly*, 78(2), 241–289.
- O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2004). Public management in intergovernmental networks: Matching structural networks and managerial networking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 469–494.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Shortell, S. M., Zukoski, A. P., Alexander, J. A., Bazzoli, G. J., Conrad, D. A., Hasnain-Wynia, R., ... Margolin F.S. (2002). Evaluating partnerships for community health improvement: Tracking the footprints. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 27(1), 49–91.

Web sources

RECI – <http://www.redciudadesinteligentes.es>

COORDINATION MECHANISMS AND NETWORK PERFORMANCE: THE SPANISH NETWORK OF SMART CITIES

Summary

This paper analyses the Spanish Network of Smart Cities (RECI) from the point of view of coordination mechanisms and network performance, focusing in particular on policy learning capabilities and efficiency-based policies. The paper seeks to analyse the extent to which the RECI network has the capacity to bring about successful outcomes in smart city public policies in Spain. The selection of this particular case is based on an interest in understanding changes in public policy management at the local level in contemporary Spain, and it is also motivated by the fact that city governance networks arise in other geographical settings. Thus there is a challenge and a need to sharpen analytical tools in order to understand the features, impact, and success of these networks on a global scale. The paper first builds on the literature on networks, presenting the streams of literature relevant to network governance that will help to ground the analysis. Secondly, the case study is introduced, where the RECI is presented against the backdrop of the literature on network governance, based on desk research and interviews with the FUNDETEC chief executive officer and innovation director, and further interviews with RECI members. Finally, the conclusions are presented.

Keywords: *smart cities, Spain, networks, performance, perceptions, public policies, policy learning*

Instructions to Authors

CATEGORISATION OF ARTICLES

The Journal publishes peer-reviewed articles, notices and other texts dealing with the issues and problems of public administration from different aspects.

The Journal publishes:

1. *Reviewed articles* – author can submit their papers to be peer-reviewed and consequently categorised as

- original scientific paper
- review scientific paper
- preliminary scientific report
- professional paper.

Articles are submitted to double-blind review. Prior to publication, the Editorial Board decides on the placement of articles into different sections of the Journal upon Editor's proposal.

2. *Book and journal reviews in the interdisciplinary field of public administration* – not undergoing the review process.
3. *Court and administrative practice* – includes analyses, reviews and translations of the relevant court verdicts and decisions of Croatian and European courts and administrative bodies. These do not undergo the review process.
4. *News on conferences and reviews of scientific and professional symposiums and round tables* – notify the readers about the recent events in the field of public administration and public sector in Croatia and worldwide. They do not undergo the review process.
5. *Glossaries* – provide concise explanation of the most important topics in the field of public administration and do not undergo the review process.

Articles are published in Croatian or in English, exceptionally in other foreign language (Slovenian, German, French, Italian, Spanish, and Portuguese). The Editorial Board shall provide that the majority of articles and other texts are in Croatian, or shall provide for translations or longer summaries in Croatian. Prior to publication, all texts are proofread and edited.

REVIEW PROCEDURE

Articles undergoing categorisation are submitted to two double-blind reviews. At least one review must come from abroad.

Reviewers are renowned international and Croatian scientists and university teachers. All reviewers must have a PhD in the relevant field. Foreign reviewers are generally from the countries outside the territory of the former Yugoslavia, if the language in which the article is written or the language competences of the reviewer permit this. If it is not possible to find reviewers outside the territory of the former Yugoslavia, a reviewer fluent in the Croatian language is chosen.

The review process is written and the reviewers suggest the appropriate categorization of the article (original scientific paper, review scientific paper, preliminary scientific report, professional paper).

In case of conflicting reviews, the article is sent to a third, and if necessary, to a forth review.

Reviewers' remarks are delivered to authors anonymously (without reviewers' names). In case reviewers suggest any revision of the manuscript, authors are expected to make the required changes.

The Editorial Board makes the final decision on the categorization and publication of articles, upon Editor's proposal. The meetings of the Editorial Board are held four times a year.

The Editorial Board supervises the references used in articles in order to eliminate plagiarism.

MANUSCRIPT SUBMISSION

1. The Editorial Board receives only unpublished papers not more than one year old.

It is not considered that an article has been published if it has been published on the website of an institution. Publication of articles in online journals corresponds to publication in printed journals. If an article is based on a previously published paper(s), the new manuscript must be of substantially different content to be eligible for review.

When submitting articles, authors are required to sign a Statement of exclusivity sent by the Editorial Board after submission. By signing the Statement, authors confirm that the submitted articles are their own work and that they have not been previously published or accepted for publication elsewhere. In case of co-authorship, the statement must be signed by each co-author. The review procedure starts after the Editorial Board has received the Statement of exclusivity.

In case the Editorial Board establishes that an article violates ethical standards, this violation, accompanied by a short explanation, will be published on the Journal's web page.

2. Articles should be submitted in Microsoft Word document format. Manuscripts must not contain authors' personal data.

Biographical notes about authors should accompany manuscripts in a separate document containing authors' first name, surname, professional title or academic degree, occupation, job title, name of the institution/company of employment, e-mail address, and website.

In case authors or their other papers are cited in the article, these references must be extracted from the text into a separate document. For the purpose of the review, authors' names must be deleted from manuscripts.

3. Articles must be written according to Paper formatting instructions APA Format 6th edition (<http://web.calstatela.edu/library/guides/3apa.pdf>)

4. When submitting manuscripts, authors should not exceed the maximum size of the text.

Articles submitted for review should not exceed 60 000 characters (including spaces). The Editorial Board can allow longer pieces of academic writing in exceptional circumstances.

Court and administrative practice pieces as well as glossaries should not exceed 30 000 characters (including spaces). The Editor determines the final size of these pieces.

News on conferences and reviews of scientific and professional symposiums and round tables as well as book and journal reviews should not exceed 15 000 characters (including spaces). The Editor shall shorten these pieces if necessary.

5. Reviewed articles should normally be accompanied by *Abstract, Summary and Key words*.

Authors should also be aware of the following when preparing the submissions:

- Abstracts are written at the beginning of the manuscript (after the title) and should not exceed 150 words;

- Summaries are written at the end of the manuscript and should not exceed 300 words (summaries are translated into English or into Croatian, and the translation is provided by the Editorial Board or by authors if they so wish);
- The list of key words (not exceeding 7) should follow the abstract;
- Please, use third person singular for abstracts and summaries;
- Please use the passive (is analysed, is conducted ...);
- Abstracts and summaries should contain a concise statement of the scope and main findings of the paper;
- The title of the paper should be concise and informative.

PAPER FORMATTING

1. The journal Croatian and Comparative Public Administration uses in- text citation, while the footnotes are used for further explanations (APA Format 6th edition – details could be found at <http://web.calstatela.edu/library/guides/3apa.pdf>).

Upute autorima

VRSTE RADOVA

Časopis objavljuje recenzirane radove, informacije i druge tekstove koji s različitih aspekata osvjetljavaju pitanja i probleme javne uprave.

U časopisu se objavljuju:

1. *Recenzirani radovi* – radovi podliježu recenzijском postupku te se mogu kategorizirati kao

- izvorni znanstveni rad
- pregledni znanstveni rad
- prethodno znanstveno priopćenje
- stručni rad.

Prilikom objave radovi se razvrstavaju u odgovarajuće rubrike časopisa. O razvrstavanju odlučuje Uredništvo časopisa na prijedlog glavnog urednika. Recenzijski se postupak odvija po pravilima dvostruko slijepe recenzije koja jamči anonimnost autora spram recenzenata, i obrnuto.

2. *Prikazi knjiga i časopisa iz interdisciplinarnog područja javne uprave* – ne podliježu recenzijском postupku.

3. *Sudska i upravna praksa* – uključuje analize, prikaze i prijevode relevantnih presuda i rješenja hrvatskih i europskih sudova i upravnih tijela koji ne podliježu recenzijском postupku.

4. *Vijesti o održanim konferencijama te prikazi znanstvenih i stručnih skupova* – služe informiranju čitatelja o najnovijim događanjima u području javne uprave i javnog sektora u Hrvatskoj i svijetu. Ova kategorija ne podliježe recenzijском postupku.

5. *Pojmovnici* – služe kratkom objašnjenju najvažnijih pojmova u interdisciplinarnom području javne uprave. Ne podliježu recenzijском postupku.

Radovi se objavljuju na hrvatskom ili engleskom jeziku, a iznimno i na drugim stranim jezicima (slovenski, njemački, francuski, talijanski, španjolski, portugalski). Uredništvo će osigurati da značajni dio radova i drugih tekstova bude na hrvatskom jeziku, odnosno da se osiguraju prijevodi ili duži sažeci radova na hrvatskom jeziku. Prije objave radovi prolaze postupak lekture tijekom kojeg može doći do izmjena teksta.

RECENZIJSKI POSTUPAK

Recenzijski postupak provodi se prema pravilima o dvostrukoj anonimnoj recenziji. Barem jedna od dvije predviđene recenzije mora biti inozemna.

Recenzenti su domaći i inozemni znanstvenici i sveučilišni nastavnici, najmanje sa znanstvenim stupnjem doktora znanosti iz odgovarajućeg područja. Inozemni recenzenti u pravilu nisu iz zemalja s područja bivše Jugoslavije, koliko to dopušta jezik na kojemu je rad pisan i/ili jezična kompetencija recenzenta (ako je rad napisan na engleskom ili nekom drugom svjetskom jeziku, odnosno ako inozemni recenzent čita hrvatski). Ako nije moguće naći recenzenta izvan područja bivše Jugoslavije, angažira se recenzent koji čita hrvatski jezik.

Recenzijski postupak je pisani te recenzenti predlažu kategorizaciju rada.

Konačnu odluku o prihvaćanju ili odbijanju rada te konačnu odluku o kategorizaciji rada donosi Uredništvo časopisa na sjednicama koje se održavaju prije izlaska svakog broja časopisa na temelju prijedloga glavnog urednika i temeljem uvida svih članova Uredništva u radove o kojima se odlučuje. Ako prva recenzija sugerira da je rad stručni, a s time se slažu i glavni urednik, pomoćnik glavnog urednika i izvršni urednik, ne traži se druga recenzija.

U slučaju proturječnih recenzija rad se šalje na treću, a po potrebi i na četvrtu nadrecenziju.

Provodi se i nadzor pravilnosti citiranja radi otklanjanja mogućnosti plagijata.

UVJETI ZA PREDAJU RADOVA

1. Uredništvo prima isključivo neobjavljene radove ne starije od jedne godine.

Ne smatra se da je rad bio objavljen ako je objavljen samo na internetskoj stranici neke institucije. Objava u internetskom časopisu smatra se jednakopravnom objavom rada u tiskanom časopisu. Rad koji se temelji na nekom drugom, prethodno već objavljenom radu, mora sadržavati značajni novi dio ili doprinos da bi mogao biti prihvaćen u recenzijski postupak.

Prilikom predaje rada autor je dužan potpisati izjavu o autorstvu koju mu nakon slanja rada dostavlja Uredništvo časopisa. Potpisom izjave autor potvrđuje da je podneseni rad njegovo autorsko djelo te da nije prethodno objavljen ili podnesen na objavu u drugi časopis ili kakvu drugu publikaciju. U slučaju koautorstva izjavu potpisuje svaki od koautora. Recenzijski postupak može otpočeti tek nakon što Uredništvo primi potpisanu izjavu (izjave) o autorstvu.

Uredništvo će na internetskoj stranici objaviti ako je našlo da neki podneseni rad krši etičke standarde, s kraćim obrazloženjem u čemu se kršenje sastoji.

2. Radovi se dostavljaju u obliku word dokumenta. U samom tekstu rada ne smiju se nalaziti podaci o autoru.

Podaci o autoru dostavljaju se u posebnom dokumentu, u kojem je potrebno navesti ime i prezime autora, njegov stručni naziv ili znanstveni stupanj, zanimanje, naziv radnog mjesta i organizacije u kojoj je zaposlen, e-mail adresu, web stranicu.

Ako se u radu citira samog autora/autore rada ili navode njegovi/njihovi radovi i druga djela, taj se dio citata i poziva na prethodne radove mora izdvojiti iz rada u poseban dokument, a ime autora se na svim mjestima za potrebe recenzije briše.

3. Rad mora biti pisan sukladno Uputama za oblikovanje radova.

4. Prilikom slanja radova potrebno je poštovati ograničenja u pogledu opsega radova.

Opseg radova koji se šalju na recenzijski postupak ograničen je, u pravilu, do maksimalno 60 000 znakova, uključujući i praznine. Uredništvo u opravdanim slučajevima može dopustiti odstupanje od navedenog ograničenja.

Prikazi sudske i upravne prakse te pojmovnici ograničeni su, u pravilu, do maksimalno 30 000 znakova, uključujući i praznine. Konačni opseg ovih priloga određuje glavni urednik.

Vijesti, prikazi stručnih i znanstvenih skupova i prikazi knjiga ograničeni su, u pravilu, do maksimalno 15 000 znakova, uključujući i praznine. Prema potrebi glavni urednik zadržava pravo na skraćivanje ovih priloga.

5. Radovi koji podliježu recenzijskom postupku moraju biti opremljeni kraćim apstraktom, sažetkom i ključnim riječima.

Apstrakt dolazi na početku rada (iza naslova) i opsega je do 150 riječi, sažetak dolazi na kraj rada i opsega je do 300 riječi (sažetak rada prevodi se na engleski jezik, a prijevod osigurava Uredništvo ili po želji sam autor). Popis ključnih riječi navodi se ispod apstrakta (do 7 ključnih riječi). Apstrakt i sažetak pišu se u trećem licu jednine, u pasivu (analizira se ..., istraživalo se ...), a u njima se na skraćeni način predstavlja sadržaj rada.

Naslov rada mora biti koncizan i istodobno informativan.

UPUTE ZA OBLIKOVANJE RADOVA I CITIRANJE

1. U časopisu Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration koristi se APA 6 standard citiranja (<http://web.calstatela.edu/library/guides/3apa.pdf>).

Taj način citiranja sastoji se u citiranju u tekstu rada, dok se fusnote koriste za dodatna pojašnjenja. Radovi se navode tako da se u tekstu rada kod direktnog citiranja navodi prezime/

na autora, godina izdanja rada te stranica/e citiranog ili korištenog rada (Prezime, 2005, str. XX), dok se kod indirektnog citiranja navodi samo prezime/na i godina rada (Prezime, Prezime & Prezime, 2005). Kad rad ima više od tri autora u tekstu se kod citiranja navodi samo prezime prvog s naznakom et al. za ostale autore (Prezime et al., 2015).

Primjer 1: »U skandinavskim zemljama ta doktrina nije imala ozbiljnijeg negativnog utjecaja na lokalnu samoupravu (Koprić, 2006, str. 151), dok je u Njemačkoj, na primjer, glavni sektor primjene novog javnog menadžmenta predstavljala upravo lokalna samouprava, ali ne na isti način i s istim učincima kao u anglosaksonskim zemljama (Wollmann, 2000; Wollmann, 2003; Pusić, 2002; Reisert, 2006).«

Primjer 2: »Some of the previous researches (Berman & Wang, 2000; Wang & Berman, 2001; Folz et al., 2009; Van Dooren, 2005; Salazar & de Arkos Martinez, 2013) have proven size to be important for performance measurement.«

2. Na kraju rada navodi se potpuni popis korištene literature i drugih izvora. U popis literature uvrštavaju se samo jedinice korištene u tekstu rada. Popis literature sastavlja se abecednim redom i obuhvaća popis knjiga, članaka, dokumenata, te tekstova objavljenih na Internetu ili u tiskanim izdanjima. Kao odvojena kategorija navode se jedino propisi i sudska praksa:

Literatura:

Propisi:

Sudska praksa:

Kad se navodi dokument s mrežne stranice nije potrebno navoditi datum posjete toj stranici, nego samo mrežnu adresu s koje je dokument preuzet. Pri tome, potrebno je provjeriti da mrežna adresa koji se navodi zaista vodi na tekst koji se navodi u popisu literature. Ako bilo koja od referenci navedenih u popisu literature ima pridruženu DOI oznaku, u popisu literature potrebno je uz tu referencu navesti na kraju navesti i njezinu DOI oznaku.

Način navođenja literature:

Knjiga jednog ili više autora (kurzivom se označava samo naziv knjige)

Pravilo:

Prezime, I., & Prezime, I. (godina). *Naziv djela*. Mjesto, Država: Izdavač/i. doi: ako postoji

Primjer:

Pusić, E. (2002). *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište.

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.

Rad/poglavlje u knjizi/zborniku (kurzivom se navodi samo naziv knjige/zbornika, ne i naziv rada/poglavlja)

Pravilo:

Prezime, I. (godina). Naziv rada/poglavlja. U I. Prezime (ur.) *Naziv knjige/zbornika* (str. XX-XX). Mjesto, Država: Izdavač/i.

Primjer:

Wollmann, H. (2003). Suvremene upravne reforme u Njemačkoj. U I. Koprić (ur.), *Modernizacija hrvatske uprave* (str. 3-30). Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište.

Manning, N., & Lau, E. (2016). Public management reforms across OECD countries. U T. Bovaird, & E. Loeffler (eds.) *Public Management and Governance* (3rd ed.) (str. 39-54). London (UK), & New York (USA): Routledge.

Rad u znanstvenom i/ili stručnom časopisu (samo naziv časopisa i godište (ne i broj) se označavaju *kurzivom*)

Pravilo:

Prezime, I. (godina). Naslov članka. Naziv znanstvenog ili stručnog časopisa, godište(broj), XX-XX. doi: ako postoji

Primjer:

Koprić, I. (2011). Administrative Technology and General Administrative Procedure: Challenges and Changes in South-Eastern Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 11(2), 435–454.

Rad/izlaganje/prezentacija predstavljena na skupu/konferenciji koji nije objavljen u knjizi/zborniku (kurzivom se označava samo naziv rada/izlaganja/prezentacije):

Pravilo:

Prezime, I. (godina). Naziv rada/izlaganja/prezentacije. Rad/Izlaganje/prezentacija predstavljena na Naziv skupa, Mjesto, 1. 1. 1111. doi: ako postoji

Primjer:

Ivanišević, S. (2010). *Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne promjene*. Rad predstavljen na znanstvenom skupu HAZU Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava, Zagreb, 23.-24. 3. 2010.

Dokument (kurzivom se označava samo naziv dokumenta)

Pravilo:

Autor/Organizacija (godina). Naziv dokumenta. Preuzeto s mrežne stranice

Primjer:

OECD Sigma (2014). *The Principles of Public Administration*. Preuzeto s mrežne stranice Sigma: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>

Propis:

Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09

Sudska ili upravna praksa

Pravilo:

Presuda/Odluka/Rješenje Naziv suda, oznaka presude/odluke/rješenja, datum

Primjer:

Odluka Ustavnog suda RH, U-I-351/2016, Zagreb, 20. 4. 2016.

U popis literature mogu se dodati i drugi tekstovi, internetske stranice, članci iz dnevnih novina, tjednika, tekstovi s bloga, itd.

Članak iz tiskanog izdanja dnevnih novina, tjednika, mjesečnika, i sl.

Pravilo:

Prezime, I. (godina). Naslov teksta. Dnevni list/Tjednik, broj, str., datum objave.

Primjer:

Koprić, I. (2016.) Struka i politika. *Vrbovečke novine*, 59, 6, od 29.4.2016.

Tekst s Interneta, bloga, elektronske verzije dnevnih novina, magazina, tjednika, i sl.

Pravilo:

Prezime, I. (godina). Naslov teksta. Preuzeto s mrežne adrese

Primjer:

Đulabić, V. (2016) *Čemu tolika panika zbog regionalizacije kad Hrvatska već ima regije?* Preuzeto s bloga Administratio Publica <http://wp.me/p2R6LY-gq>

3. Radovi se dostavljaju u obliku Word dokumenta, pisani fontom Times New Roman, veličina 12, prored 1,5.

Naslov rada, ime autora, apstrakt (na početku rada) i ključne riječi pišu se fontom Times New Roman, veličina 12, prored 1.

Popis literature i drugih izvora te sažetak (na kraju rada) pišu se fontom Times New Roman, veličina 11, prored 1.

Tablice i grafikoni se uključuju u tekst rada na odgovarajuće mjesto. Ispod tablice se navodi Izvor: Prezime, godina, str. XX. Ako je tablica autorovo djelo navodi se Izvor: izračun autora ili izradio/li autor/i