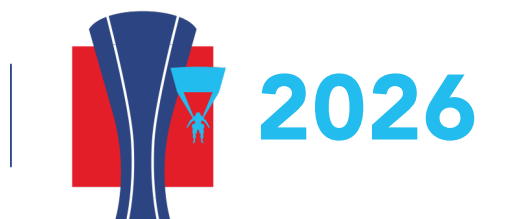




ZBORNIK RADOVA CONFERENCE PROCEEDINGS

16. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA
"RAZVOJ JAVNE UPRAVE"

16th INTERNATIONAL CONFERENCE
DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION



ZBORNIK RADOVA CONFERENCE PROCEEDINGS

16. međunarodna znanstvena i stručna konferencija
RAZVOJ JAVNE UPRAVE

16th International Conference
DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

ŠIBENIK

21. – 22. svibnja 2026.

21 – 22 May 2026



**VELEUČILIŠTE
U ŠIBENIKU**
Šibenik University of Applied Sciences



NAKLADNIK / PUBLISHER

Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru | University of Applied Sciences "Lavoslav Ružička" in Vukovar

Blage Zadre 2, 32 000 VUKOVAR, HR
+ 385 32 444 688 / vevu.hr / rju@vus.hr

ZA NAKLADNIKA / FOR THE PUBLISHER

doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. struč. stud.

ORGANIZATOR / ORGANIZED BY

Veleučilište u Šibeniku | Šibenik University of Applied Sciences

Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru | University of Applied Sciences "Lavoslav Ružička" in Vukovar

SUORGANIZATOR | CO-ORGANIZER:

Zavod za znanstvenoistraživački i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Vukovaru | Institute for Scientific Research and Artistic Work in Vukovar

TEHNIČKI UREDNIK / TECHNICAL EDITOR

doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud.

UREDNIČKI ODBOR / EDITORIAL BORAD

doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. struč. stud., doc. dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud.
doc. dr. sc. Sanja Gongeta, prof. struč. stud., doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud.
izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. struč. stud., dr. sc. Ivana Kardum Goleš, prof. struč. stud.
Mario Dominik Burić, univ. mag. iur., Franka Meštrov, mag. oec.

GRAFIČKA PRIPREMA / GRAPHIC DESIGN

Veleučilište u Šibeniku | Šibenik University of Applied Sciences
Trg Andrije Hebranga 11, 22 000 Šibenik, Republika Hrvatska

PROGRAMSKI ODBOR / PROGRAMME COMMITTEE

prof. dr. sc. Gholamreza Anbarjafari, University of Tartu, Estonija, prof. dr. sc. Boris Bakota, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, Hrvatska, izv. prof. dr. sc. Dmytro Boichuk, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukrajina, prof. dr. sc. Vlad Ciprian, "Dunarea de Jos" University of Galati, Rumunjska, izv. prof. dr. sc. Dana Dobrić Jambrović, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Hrvatska, izv. prof. dr. sc. Jelena Dujmović Bocka, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, Hrvatska, prof. dr. sc. Irene Finocchi, Luiss Guido Carli University, Italija, doc. dr. sc. Sanja Gongeta, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Hrvatska, prof. dr. sc. Giuseppe F. Italiano, Luiss Guido Carli University, Italija, doc. dr. sc. Dorota Kamińska, Lodz University of Technology, Poljska, prof. dr. sc. Tetyana Komarova, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukrajina, prof. dr. sc. Ivana Kunda, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Hrvatska, doc. dr. sc. Michal Kvet, University of Žilina, Slovačka, prof. dr. sc. Robert Leskova, Sveučilište u Mariboru, Slovenija, prof. dr. sc. Dmytro Luchenko, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukrajina, dr. sc. Ivan Malenica, prof. struč. stud., Veleučilište u Šibeniku, Hrvatska, izv. prof. dr. sc. Ines Matić Matešković, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Hrvatska, dr. sc. Krešimir Nimac, v. pred., Veleučilište u Šibeniku, Hrvatska, izv. prof. dr. sc. Elisabeth T. Pereira, University of Aveiro, Portugal, izv. prof. dr. sc. Rui Raposo, University of Aveiro, Portugal, prof. dr. sc. Martina Repaš, Pravni fakultet Sveučilišta u Mariboru, Slovenija, dr. sc. Danijela Romić, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Hrvatska, doc. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud., Veleučilište u Šibeniku, Hrvatska, doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Hrvatska, doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Hrvatska, izv. prof. dr. sc. Mihovil Škarica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska, izv. prof. dr. sc. Kristian Turkalj, Pravni fakultet Hrvatskog katoličkog sveučilišta, Hrvatska, izv. prof. dr. sc. Mário Vairinhos, University of Aveiro, Portugal, doc. dr. sc. Oana Virlanuta, "Dunarea de Jos" University of Galati, Rumunjska, izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. struč. stud., Veleučilište u Šibeniku, Hrvatska, doc. dr. sc. Grzegorz Zwoliński, Lodz University of Technology, Poljska, dr. sc. Paola Garcia, Universidad del Atlantico Medio, Španjolska, dr. sc. Carlos Diaz, Universidad del Atlantico Medio, Španjolska

ORGANIZACIJSKI ODBOR / ORGANIZING COMMITTEE

doc. dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud., PREDSEDNIK / PRESIDENT

doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. struč. stud., član, izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. struč. stud., član, dr. sc. Frane Urem, prof. struč. stud., član, dr. sc. Ivana Kardum Goleš, prof. struč. stud., član, Ivana Beljo, univ. spec. oec., v. pred., član, dr. sc. Ivan Livaja, v. pred., član, Sanja Veštić Mirčeta, univ. mag. iur., pred., član, Alen Lalić, univ. mag. iur., pred., član, Vesna Jurin Bakotić, univ. spec. iur., v. pred., član, Mario Dominik Burić, univ. mag. iur., član, doc. dr. sc. Sanja Gongeta, prof. struč. stud., član, doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud., član, dr. sc. Danijela Romić, prof. struč. stud., član, Ivan Belaj, mag. iur., v. pred., član, Željka Vajda Halak, mag. iur., v. pred., član, dr. sc. Ana Gavran Lulić, v. pred., član, Franka Meštrov, član, Marija Tot, član, Suzana Dikonić, mag. iur., pred., član, Iva Brzica, mag. iur., pred., član

PARTNERI KONFERENCIJE | CONFERENCE PARTNERS:

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci (Rijeka, Hrvatska) | University of Rijeka, Faculty of Law,
Pravni fakultet Hrvatskog katoličkog sveučilišta (Zagreb, Hrvatska) | Catholic University of
Croatia, Faculty of Law (Zagreb, Croatia) | Yaroslav Mudryi National Law University
(Harkiv, Ukrajina), Državna škola za javnu upravu (Zagreb, Hrvatska) | State school for
public administration (Zagreb, Croatia), Universidad del Atlántico Medio (Las Palmas,
Španjolska)

POKROVITELJ | CONFERENCE PATRON:

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije | Ministry of Justice, Public
Administration and Digital Transformation

MEDIJSKI POKROVITELJ | MEDIA SPONSOR:

Novi Informator

Radovi objavljeni u zborniku referiraju se u / Papers published in the Proceedings are
indexed in:

HeinOnline-William S. Hein & Co., Inc.
heinonline.org

Autori radova snose odgovornost za lekturu i točnost podataka. / The paper authors are
liable for the proofreading and data accuracy. Radovi objavljeni u Zborniku su prošli
postupak dvije slijepe recenzije. / Papers in the Proceedings have received two blind
reviews.

Creative Commons Attribution - Non Commercial 4.0.
International Licence

ISSN: 3102-498X (Online)



Poštovane čitateljice i čitatelji,

Pred vama se nalazi Zbornik radova 16. međunarodne znanstvene i stručne konferencije „**Razvoj javne uprave**“, koja je održana 21. i 22. svibnja 2026. u Šibeniku, u zajedničkoj organizaciji Veleučilišta u Šibeniku i Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru. Tijekom šesnaest godina održavanja Konferencija je izrasla u jedno od najznačajnijih mjesta susreta znanstvenika, stručnjaka i praktičara koji se bave pitanjima razvoja javne uprave, upravnog prava i javnih politika, potvrđujući svoju važnu ulogu u poticanju stručnog dijaloga i međunarodne suradnje.

Ovogodišnja konferencija održana je pod nazivom „**Pametna uprava za pametno društvo**“, naglašavajući potrebu za suvremenom, učinkovitom i građanima usmjerenom javnom upravom koja je sposobna odgovoriti na izazove digitalnog doba. Digitalna transformacija, umjetna inteligencija, razvoj elektroničkih javnih usluga, jačanje transparentnosti, otpornosti institucija i kvalitete upravljanja samo su neka od pitanja koja danas oblikuju budućnost javne uprave, a upravo su te teme bile u središtu znanstvenih i stručnih rasprava održanih tijekom Konferencije.

Posebnu vrijednost ovogodišnjem izdanju dala je njegova snažna međunarodna dimenzija. Više od stotinu autora i izlagača iz Hrvatske i inozemstva svojim je radovima i izlaganjima pridonijelo razmjeni različitih iskustava, pristupa i dobrih praksi. Sudjelovanje predstavnika akademske zajednice, tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravosuđa te drugih javnih institucija i organizacija još je jednom potvrdilo kako razvoj javne uprave zahtijeva trajnu suradnju znanosti i prakse.

Radovi objavljeni u ovom Zborniku odražavaju raznolikost istraživačkih interesa autora te pružaju vrijedan doprinos razumijevanju suvremenih izazova s kojima se javna uprava suočava. Njihova vrijednost ne ogleda se samo u znanstvenim spoznajama koje donose, već i u prijedlozima konkretnih rješenja koja mogu pridonijeti daljnjoj modernizaciji upravnih sustava i kvalitetnijem pružanju javnih usluga građanima. U tom smislu, Zbornik predstavlja trajni rezultat Konferencije i vrijedan izvor znanja za istraživače, nastavnike, studente, donositelje odluka i sve one koji se profesionalno bave pitanjima javne uprave.

Koristim ovu prigodu zahvaliti svim autorima na ukazanom povjerenju i vrijednim znanstvenim doprinosima, recenzentima na njihovom stručnom i predanom radu, članovima Programskog i Organizacijskog odbora na uloženom vremenu i trudu, kao i svim partnerima Konferencije koji su svojim sudjelovanjem pridonijeli njezinoj kvaliteti i međunarodnom ugledu.

Vjerujem da će radovi objavljeni u ovom Zborniku potaknuti nova istraživanja, otvoriti prostor za daljnju stručnu raspravu te dati svoj doprinos razvoju javne uprave u vremenu brzih društvenih i tehnoloških promjena. Istodobno, uvjeren sam da će Konferencija „Razvoj javne uprave“ i u godinama koje dolaze nastaviti okupljati znanstvenu i stručnu zajednicu oko zajedničkog cilja – izgradnje moderne, učinkovite i odgovorne javne uprave u službi građana.

Šibenik, 1. srpnja 2026.

doc. dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud.
dekan Veleučilišta u Šibeniku



SADRŽAJ

Dragan Zlatović, Ivan Livaja, Nika Terze

KORIŠTENJE ELEKTRONIČKE PODRŠKE U OPOZICIJSKOM POSTUPKU KOD REGISTRACIJE OZNAKA ZEMLJOPISNOG PODRIJETLA ZA OBRTHIČKE I INDUSTRIJSKE PROIZVODE | USE OF ELECTRONIC SUPPORT IN THE OPPOSITION PROCEDURE FOR THE REGISTRATION OF GEOGRAPHICAL INDICATIONS OF ORIGIN FOR CRAFTS AND INDUSTRIAL PRODUCTS.....6

Sara Belec Tadić, Suzana Bingulac Beretin

KRIZNA KOMUNIKACIJA JAVNE UPRAVE KAO MEHANIZAM OBLIKOVANJA POVJERENJA GRAĐANA | CRISIS COMMUNICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A MECHANISM FOR BUILDING CITIZENS' TRUST 24

Dionis Jurić, Alen Lalić

INSTITUCIONALNI ZAHTJEVI NADZORNOG TIJELA PREMA CS3D DIREKTIVI I IMPLEMENTACIJA U PRAVNI POREDAK REPUBLIKE HRVATSKE | INSTITUTIONAL REQUIREMENTS FOR THE SUPERVISORY AUTHORITY UNDER THE CS3D DIRECTIVE AND ITS IMPLEMENTATION IN THE LEGAL ORDER OF THE REPUBLIC OF CROATIA 35

Sanja Grbić, Dejan Bodul

DOES THE CONDUCT OF AUTHORITIES IN AGRICULTURAL LAND CONSOLIDATION PROCEEDINGS COMPLY WITH THE REQUIREMENTS OF OF ARTICLE 6(1) OF THE (EUROPEAN) CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS? | UDOVOLJAVA LI RAD TIJELA POSTUPKA KOMASACIJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA NAČELIMA ČL. 6. ST. 1. (EUROPSKE) KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA? 56

Dejan Bodul, Martina Smojver ,

ANALIZA POLOŽAJA HRVATSKIH DRŽAVLJANA KAO STRANIH ULAGATELJA KROZ PRIZMU ZAKONA O PROVJERI STRANIH ULAGANJA | ANALYSIS OF THE POSITION OF CROATIAN CITIZENS AS FOREIGN INVESTORS THROUGH THE LENS OF THE FOREIGN DIRECT INVESTMENT SCREENING ACT.....72

Ana Rački Marinković

UTJECAJ DIGITALNE TRANSFORMACIJE I UMJETNE INTELIGENCIJE NA UNAPRJEĐENJE UČINKOVITOSTI SUSTAVA REGISTRACIJE ŽIGOVA | THE IMPACT OF DIGITAL TRANSFORMATION AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE ON ENHANCING TRADEMARK REGISTRATION SYSTEMS 89

Marina Lesar

SPECIFIČNOSTI UPRAVNOG POSTUPANJA UNUTAR JEDINSTVENOG UPRAVNOG ODJELA | SPECIFICITIES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS WITHIN THE UNIFIED ADMINISTRATIVE DEPARTMENT.....108

Gordan Struić

LOBISTI MEĐU ALGORITMIMA: FUNKCIONALNE MOGUĆNOSTI PRIMJENE UMJETNE INTELIGENCIJE U PARLAMENTARNOM LOBIRANJU | LOBBYISTS AMONG ALGORITHMS: FUNCTIONAL POSSIBILITIES OF APPLYING ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PARLIAMENTARY LOBBYING.....124

Danijela Romić, Dea Rosandić, Laura Sušac

NEISKORIŠTENI POTENCIJAL NEPOSREDNE DEMOKRACIJE: EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE ZBOROVA GRAĐANA U REPUBLICI HRVATSKOJ | THE NEGLECTED POTENTIAL OF DIRECT DEMOCRACY: AN EMPIRICAL STUDY OF CITIZEN ASSEMBLIES IN THE REPUBLIC OF CROATIA.....140

Nataša Tramišak

VIŠERAZINSKO UPRAVLJANJE I NOVA KOHEZIJSKA POLITIKA U REGIONALNOJ ADMINISTRACIJI | MULTILEVEL GOVERNANCE AND NEW COHESION POLICY IN REGIONS 156

Željko Bartulović

O ORGANIZACIJI JAVNE UPRAVE PREMA SREDNJOVJEKOVNOM STATUTU ŠIBENIKA | ON THE ORGANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ACCORDING TO THE MEDIEVAL STATUTE OF ŠIBENIK.....173

Jasna Kolar

UMIROVLJENICI NA TRŽIŠTU RADA REPUBLIKE HRVATSKE | PENSIONERS ON THE LABOR MARKET OF THE REPUBLIC OF CROATIA.....195

Ruslana Kistechok, Mario Dominik Burić

CYBER-DIPLOMACY: A NEW DIMENSION FOR INTERNATIONAL RELATIONS IN THE EXPERIENCE OF EUROPEAN UNION AND UKRAINE | KIBERNETIČKA DIPLOMACIJA: NOVA DIMENZIJA MEĐUNARODNIH ODNOSA NA PRIMJERU ISKUSTVA EUROPSKE UNIJE I UKRAJINE 213

Damir Juras, Darko Majstorović

PRIMJENA POLICIJSKIH OVLASTI IZVAN SLUŽBE | EXERCISE OF POLICE POWERS
OUTSIDE OFFICAL DUTY 236

Ana Gavran Lulić, Daša Panjaković Senjić, Miroslav Mudri

PRIMJENA UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOJ UPRAVI | APPLICATION OF ARTIFICIAL
INTELLIGENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION.....250

Marin Režić

CHATBOT KAO SAVJETNIK O PAMETNOJ POTROŠNJI ENERGIJE | CHATBOT AS AN
ADVISOR FOR SMART ENERGY CONSUMPTION.....269

Olha Ivasechko, Yelyzaveta Hlotova

SMART GOVERNANCE AS A TOOL FOR POST-WAR RECOVERY AND EUROPEAN
INTEGRATION OF UKRAINE.....282

Jelena Dujmović Bocka, Željka Vajda Halak, Melita Grull

AI ASISTENTI U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI: REGULATORNI OKVIR I POVJERENJE
GRAĐANA | AI ASSISTANTS IN CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION: REGULATORY
FRAMEWORK AND CITIZENS' TRUST 296

Lea Pongrac

NARODNI ODBORI KAO OBLIK LOKALNE VLASTI NAKON DRUGOG SVJETSKOG RATA:
PRAVNOPOVIJESNA ANALIZA NJIHOVA NASTANKA I PRESTANKA | PEOPLE'S
COMMITTEES AS A FORM OF LOCAL GOVERNMENT AFTER THE SECOND WORLD WAR:
A LEGAL-HISTORICAL ANALYSIS OF THEIR EMERGENCE AND DISSOLUTION.....317

Igor Antolović, Nives Gažo, Sara Borić

PRAĆENJE UČINKOVITOSTI RADA SLUŽBENIKA U JEDINICI SAMOUPRAVE KAO
INSTRUMENT UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA | MONITORING OF THE WORK
EFFICIENCY OF OFFICIALS IN THE SELF-GOVERNMENT UNIT AS AN INSTRUMENT OF
HUMAN POTENTIAL MANAGEMENT.....331

Krešimir Nimac, Jasminka Miškić

PRIMJENA UMJETNE INTELIGENCIJE (AI) U JAVNOJ UPRAVI | APPLICATION OF
ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI) IN PUBLIC ADMINISTRATION 345

Slobodan Stojanović

ANALIZA PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ | ANALYSIS OF THE BUDGET OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE REPUBLIC OF CROATIA 364

Mihovil Škarica

DOBROVOLJNO SPAJANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE: HRVATSKI PRISTUP U SVJETLU KOMPATIVNIH ISKUSTAVA | VOLUNTARY AMALGAMATION OF MUNICIPALITIES: CROATIAN APPROACH AND COMPARATIVE EVIDENCE 384

Suzana Dikonić, Danijela Slipčević

PRIMJENA UMJETNE INTELIGENCIJE U PRIPREMI I PROVEDBI EU PROJEKATA U REGIONALNIM RAZVOJNIM AGENCIJAMA: KORISTI, RIZICI I OKVIR ODGOVORNE UPORABE | APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE PREPARATION AND IMPLEMENTATION OF EU PROJECTS IN REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES: BENEFITS, RISKS AND FRAMEWORK FOR RESPONSIBLE USE 408

Vanja Ivanišević, Ivan Kunac

ANALIZA ESTONSKOG MODELA E-GLASOVANJA: SMJERNICE ZA UVOĐENJE U HRVATSKOJ | ANALYSIS OF THE ESTONIAN E-VOTING MODEL: GUIDELINES FOR IMPLEMENTATION IN CROATIA 424

Natko Klanac, Antonija Bogut , Marina Cigrovski

UPRAVLJANJE PODRUČJIMA U DOBA KRIZE U ZDRAVSTVU I CIVILNOJ ZAŠTITI | TERRITORIAL MANAGEMENT IN HEALTHCARE AND CIVIL PROTECTION DURING CRISES 435

Aleksandra Vasilj, Iva Brzica

PRAVNE PRETPOTAVKE PRIMJENE PAMETNIH SUSTAVA UPRAVLJANJA PROMETOM U GRADOVIMA S CILJEM ZAŠTITE OKOLIŠA | APPLICATION OF INTELLIGENT TRANSPORTATION SYSTEMS IN CITIES WITH THE GOAL OF ENVIRONMENTAL PROTECTION 449

Dragana Đorđević

DOBRA VLADAVINA I IMPLEMENTACIJSKI JAZ: OD ZAKONODAVNOG OKVIRA DO PRAKSE | GOOD GOVERNANCE AND THE IMPLEMENTATION GAP: FROM THE LEGISLATIVE FRAMEWORK TO PRACTICE 472

Ljubo Runjić

FUNCTIONAL APPROACH TO DETERMINING THE PRIVILEGES AND IMMUNITIES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND INTERNATIONAL CIVIL SERVANTS |
FUNKCIONALNI PRISTUP ODREĐIVANJU POVLASTICA I IMUNITETA MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA I MEĐUNARODNIH SLUŽBENIKA.....487

Loris Belanić, Gabrijela Mihelčić

POTROŠAČI U „ZAGRLJAJU“ SUBVENCIONIRANOG STAMBENOG KREDITIRANJA - DVOJBE OKO PRAVA NA PRIJEVREMENU OTPLATU KREDITA | CONSUMERS IN THE “EMBRACE” OF SUBSIDIZED HOUSING LENDING - DILEMMAS REGARDING THE RIGHT TO EARLY LOAN REPAYMENT 511

Filip Has

DOSTUPNOST VISOKOG OBRAZOVANJA U KONTEKSTU REFORMIRANOG NORMATIVNOG OKVIRA U REPUBLICI HRVATSKOJ | ACCESSIBILITY OF HIGHER EDUCATION IN THE CONTEXT OF THE REFORMED NORMATIVE FRAMEWORK IN THE REPUBLIC OF CROATIA 514

Zvonimir Filipović

LEGITIMNOST SUSTAVA NAGRAĐIVANJA U JAVNOM I PRIVATNOM SEKTORU | LEGITIMACY OF REWARD SYSTEMS IN THE PUBLIC AND PRIVATE SECTORS.....550

Tunjica Petrašević

TUŽBE ZBOG POVREDE OBVEZE U PRAVU EU S POSEBNIM OSVRTOM NA POSTUPKE POKRENUTE PROTIV REPUBLIKE HRVATSKE.....564

Domagoj Rožac, Ervina Ibrahimović, Daria Paloš

RASPRŠENO ONEČIŠĆENJE I UZROČNA VEZA SUVREMENIH PROBLEMA ATRIBUCIJE PROMATRANIH KROZ PRIZMU LEX AQUILIAE | DIFFUSE POLLUTION AND CAUSATION FROM MODERN ATTRIBUTION PROBLEMS THROUGH THE LENS OF LEX AQUILIA.....586

Marija Randić

IZAZOVI DIGITALIZACIJE U PRVOJ GODINI PRIMJENE POREZA NA NEKRETNOSTI | CHALLENGES OF DIGITALIZATION IN THE FIRST YEAR OF PROPERTY TAX IMPLEMENTATION 608

Marko Spahija, Mirko Škarica

PRISTUP INFORMACIJAMA SUDOVA | ACCESS TO COURT INFORMATION.....625

Matej Galić, Snježana Rebuš, Tomislav Horvat

REGULACIJA TRŽIŠTA RADA I NJEZIN EKONOMSKI UČINAK UNUTAR EUROPSKOG EKONOMSKOG PROSTORA | LABOR MARKET REGULATION AND ITS ECONOMIC IMPACT WITHIN THE EUROPEAN ECONOMIC AREA.....640

Martina Mikrut Nađsombat, Lucija Živković

PRIMJENA UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOJ UPRAVI: PREDNOSTI, RIZICI I IMPLIKACIJE | THE APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION: BENEFITS, RISKS AND IMPLICATIONS 657

Ivan Rančić, Martina Ražov

UČINCI DIGITALIZACIJE JAVNE UPRAVE NA PRIMJERIMA ADMINISTRATIVNIH PROCESA RADA ŠKOLSKE REFERADE | DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION: EFFECTS ON SCHOOL OFFICE ADMINISTRATIVE PROCESSES.....686

Marinko Đ. Učur

VREMENSKO VAŽENJE PROPISA – POKAZATELJ UREĐENOSTI STATUSA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ | TEMPORAL VALIDITY OF REGULATIONS – AN INDICATOR OF THE ORGANIZATION OF CIVIL SERVANTS' STATUS IN STATE ADMINISTRATION BODIES IN THE REPUBLIC OF CROATIA 700

Marina Šimić Karaula

ZAŠTITA OSOBNIH PODATAKA STRANAKA U POSTUPCIMA KOJE VODE TJELA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE | PERSONAL DATA PROTECTION OF PARTIES IN PROCEDURES CONDUCTED BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES 714

Martina Špoljarić

ULOGA UMJETNE INTELIGENCIJE U ODNOSU GRAĐANA I UPRAVE | THE ROLE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE RELATIONSHIP BETWEEN CITIZENS AND PUBLIC ADMINISTRATION 729

Oleh Petryshyn

RESILIENT MUNICIPAL AUTONOMY UNDER MARTIAL LAW: UKRAINE'S EXPERIENCE AND LESSONS FOR EU CRISIS GOVERNANCE.....745

Daglas Koraca, Dejan Tubić, Matija Maurović

MJERENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI U JAVNOJ UPRAVI: RAZVOJ PASRI INDEKSA I
KOMPARATIVNA ANALIZA EUROPSKIH DRŽAVA | MEASURING SOCIAL
RESPONSIBILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: DEVELOPMENT OF THE PASRI INDEX
AND COMPARATIVE ANALYSIS OF EUROPEAN COUNTRIES.....763

Ivica Luketić, Ksenija Butorac

ELEKTRONIČKI NADZOR KAO INSTRUMENT EKONOMIČNOSTI I UČINKOVITOSTI
KAZNENOPRAVNE POLITIKE | ELECTRONIC MONITORING AS AN INSTRUMENT OF
COST-EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF CRIMINAL JUSTICE POLICY 782

Olha Zastavna

INTERNET VOTING: BETWEEN TECHNOLOGICAL INNOVATION AND DEMOCRATIC
VALUES.....802

Uliana Koruts

THE FORMATION OF A BARRIER-FREE ENVIRONMENT IN UKRAINE AS A COMPONENT
OF THE REALISATION OF THE HUMAN RIGHT TO EDUCATION: NATIONAL EXPERIENCE
AND THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS.....815

Tetyana Komarova

THE ROLE OF NATIONAL COURTS IN EUROPEAN INTEGRATION 831

Sanja Veštić Mirčeta, Vesna Jurin Bakotić, Jelena Žaja

SASTAV I MREŽNA VIDLJIVOST REGIONALNIH POVJERENSTAVA ZA ZAŠTITU PRAVA
PACIJENATA- DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA | COMPOSITION AND ONLINE
VISIBILITY OF REGIONAL COMMITTEES FOR THE PROTECTION OF PATIENTS' RIGHTS-
DE LEGE LATA AND DE LEGE
FERENDA.....847

Dmytro Boichuk

RIGHT TO CIVILIAN FIREARMS IN NATIONAL LEGISLATION OF UKRAINE IN THE CONTEXT
OF THE ADHEARENCE TO EU ACQUIS COMMUNAUTAIRE.....869

**KORIŠTENJE ELEKTRONIČKE PODRŠKE U OPOZICIJSKOM POSTUPKU
KOD REGISTRACIJE OZNAKA ZEMLJOPISNOG PODRIJETLA ZA
OBRTNIČKE I INDUSTRIJSKE PROIZVODE**

**USE OF ELECTRONIC SUPPORT IN THE OPPOSITION PROCEDURE FOR
THE REGISTRATION OF GEOGRAPHICAL INDICATIONS OF ORIGIN FOR
CRAFTS AND INDUSTRIAL PRODUCTS**

izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. struč. stud.

Veleučilište u Šibeniku

Trg Andrije Hebranga 11, 22 000 Šibenik

e-mail: zlatovic@vus.hr

doc. dr. sc. Ivan Livaja, prof. struč. stud.

Veleučilište u Šibeniku

Trg Andrije Hebranga 11, 22 000 Šibenik

e-mail: ilivaja@vus.hr

Nika Terze, mag. iur, pred.

Veleučilište u Šibeniku

Trg Andrije Hebranga 11, 22 000 Šibenik

e-mail: nterze@vus.hr

Sažetak:

Novim hrvatskim Zakonom o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode uređuje se upravni postupak u nacionalnoj fazi postupka vezan za registracije oznaka zemljopisnog podrijetla kojeg na temelju Uredbe (EU) 2023/2411 i odredbi Zakona provodi Državni zavod za intelektualno vlasništvo Republike Hrvatske. Postupak za zaštitu oznake zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode pokreće se podnošenjem zahtjeva za registraciju Državnom zavodu. Slijedom ispitivanja zahtjeva za registraciju, Državni zavod provodi nacionalni postupak prigovora. S obzirom na ove bitne novine u hrvatskom pravu intelektualnog vlasništva, autori u ovom radu, polazeći od suvremenih rješenja prava Europske unije, iskustava inozemnih nacionalnih sustava i pravne prakse, pregledno analiziraju korištenje elektroničke podrške u opozicijskom postupku na objavljeni zahtjev za registraciju.

Ključne riječi: *oznake zemljopisnog podrijetla, obrtnički i industrijski proizvodi, prigovor, elektronička podrška, GIportal*

Summary:

The new Croatian Act on the Protection of Geographical Indications for Craft and Industrial Products regulates the administrative procedure in the national phase of the procedure related to the registration of geographical indications, which is carried out by the State Intellectual Property Office, pursuant to Regulation (EU) 2023/2411 and the provisions of the Act. The procedure for the protection of geographical indications for craft and industrial products is initiated by submitting an application for registration to the State Office. Following the examination of the application for registration, the State Office carries out a national opposition procedure. Given these important innovations in Croatian intellectual property law, the author, in this paper, based on modern solutions in European Union law, the experiences of foreign national systems and legal practice, comprehensively analyzes the institute of opposition to a published

application for registration, and in particular the use of electronic support in the opposition procedure.

Key words: *geographical indications, craft and industrial products, opposition, electronic suport, Giportal*

1.UVOD

Oznaka zemljopisnog podrijetla je naziv zemljopisnog područja ili neki drugi znak koji ukazuje da neki proizvod ili usluga potječe iz određenog zemljopisnog područja, te da posjeduje određenu kvalitetu i svojstva koja se pripisuju tom podrijetlu. Zaštita oznaka zemljopisnog podrijetla i oznaka izvornosti kao prava intelektualnog vlasništva ostvaruje se provođenjem odgovarajućeg postupka registracije oznake koju provodi za to nadležno tijelo.¹

Do nedavno u Europskoj uniji nisu bili uspostavljeni sustavi ostvarivanja zaštite oznaka zemljopisnog podrijetla za sve proizvode, nego samo sustav za zaštitu zemljopisnih oznaka podrijetla i oznaka izvornosti za poljoprivredne i prehrambene proizvode (hranu), vina i jaka alkoholna pića.²

Tako je zaštita oznaka zemljopisnog podrijetla za industrijske i obrtničke proizvode bila prepuštena pretežito *sui generis* uređenju na nacionalnoj legislativnoj razini država članica, koje su se bitno razlikovale u pogledu opsega zaštite te ključno nisu pružale zaštitu izvan nacionalnog državnog područja.³

¹ Cit. Čizmić, Jozo, Boban, Marija, Zlatović, Dragan, Nove tehnologije, intelektualno vlasništvo i informacijska sigurnost, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2016., str. 189. i 191.

² Vidi Uredbu (EU) 2024/1143 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o oznakama zemljopisnog podrijetla za vino, jaka alkoholna pića i poljoprivredne proizvode, te zajamčeno tradicionalnim specijalitetima i neobveznim izrazima kvalitete za poljoprivredne proizvode, izmjeni uredaba (EU) br. 1308/2013, (EU) 2019/787 i (EU) 2019/1753 te stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1151/2012, SL L, 2024/1143, 23.4.2024. Detaljnije Knežević, Nada, Palfi, Marina, Vrandečić, Karolina, Dodlek Šarkanj, Ivana, Čosić, Jasenka, Oznake zemljopisnog porijekla poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, MESO, XXIII, br. 5., 2021., str. 422.

³ Tako npr. Slovenija, Češka, Mađarska, Portugal, Francuska itd. Neke države članice za zaštitu ovakvih oznaka upotrebljavale su sustave zaštite žigova i/ili pravila o nepoštenom tržišnom natjecanju.

Ova zaštita je do sada u Republici Hrvatskoj bila uređena Zakonom o oznakama zemljopisnog podrijetla i oznakama izvornosti proizvoda i usluga („Narodne novine“, br. 173/03., 186/03., 76/07., 49/11. i 46/18.; u daljnjem tekstu: ZOZPOIPU) u nadležnosti Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo⁴, dok je za sustav zaštite zemljopisnih oznaka podrijetla i oznaka izvornosti za poljoprivredne i prehrambene proizvode (hranu), vina i jaka alkoholna pića i dalje nadležno Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva sukladno odredbama Zakona o poljoprivredi („Narodne novine“, br. 118/18., 42/20., 127/20., 52/21., 152/22., 152/24.).

Sustav za zaštitu oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode Europske unije formalno je i jedinstveno uspostavljen novom Uredba (EU) 2023/2411 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. listopada 2023. o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode i izmjeni uredbi (EU) 2017/1001 i (EU) 2019/1753, koji je na snazi od 1. prosinca 2025⁵. Do uspostave tog novog sustava u pogledu zaštite zemljopisnih oznaka podrijetla za nepoljoprivredne odnosno obrtničke i industrijske proizvode) na snazi je nacionalni sustav zaštite za koji je nadležan Državni zavod za intelektualno vlasništvo, a koji će ovisno o dinamici uspostave novog sustava prestati djelovati najkasnije 2. prosinca 2026. godine.⁶

Uredbom (EU) 2023/2411 omogućuje se kvalitetnija i sveobuhvatna zaštita proizvođačima obrtničkih i industrijskih proizvoda čija je kvaliteta bitno uvjetovana njihovim zemljopisnim porijeklom iz država članica, kao i provedba prava iz registriranih oznaka zemljopisnog podrijetla na teritoriju cijele Europske unije centraliziranim postupkom, nasuprot do sada raspoloživoj zaštiti isključivo na razini pojedinačnih država Europske unije.⁷ Uz to, novi sustav omogućuje odnosno olakšati stjecanje međunarodne zaštite oznaka zemljopisnog podrijetla i u trećim zemljama (izvan

⁴ Malenica, Ivan, Rančić, Ivan, Vešić, Sanja, Postupak stjecanja oznaka izvornosti pred Državnim zavodom za intelektualno vlasništvo, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, vol.11, br. 1-2., 2017., str.8.

⁵ SL L, 2023/2411, 27.10.2023., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2411/oj>

⁶ Hasić, Tea, Novine u zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla na obrtničkim i industrijskim proizvodima na području Europske unije, u: Šutić, Branislav (ur.), Zbornik radova 6. međunarodne znanstveno-stručne konferencije "Ruralni razvoj - inovacije i suradnja za jača ruralna područja", Gospić, Veleučilište "Nikola Tesla" u Gospiću, 2025. str. 122-149

⁷ V. Blakeney, Michael, The protection of Geographical Indications: Law and Practice, 3rd ed., Edward Elger Publishing: Cheltenham, 2024., 670.

EU-a) koje su potpisnice Ženevskog akta Lisabonskog sporazuma o oznakama izvornosti i oznakama zemljopisnog podrijetla uspostavljenim pod okriljem Svjetske organizacije za intelektualno vlasništvo (WIPO), uz istovremenu mogućnost zaštite oznaka zemljopisnog podrijetla iz trećih zemalja na teritoriju EU-a.⁸

U svezi s primjenom Uredbe (EU) 2023/2411 potom su doneseni još i sljedeći europski propisi:

- Delegirana uredba Komisije (EU) 2025/1955 od 29. rujna 2025. o dopuni Uredbe (EU) 2023/2411 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode⁹ (u daljnjem tekstu: Delegirana uredba) i
- Provedbena uredba Komisije (EU) 2025/1956 od 29. rujna 2025. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) 2023/2411 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode¹⁰ (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba).

Time je Europska unija stvorila je novi regulatorni sustav za zaštitu naziva obrtničkih i industrijskih proizvoda čija se kvaliteta, ugled ili druge karakteristike mogu pripisati njihovom zemljopisnom podrijetlu. Počevši od 1. prosinca 2025., Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) otvorio je prijave za registraciju naziva obrtničkih i industrijskih proizvoda kao oznaka zemljopisnog podrijetla (CIGI), što predstavlja ključnu prekretnicu za proizvođače, zajednice i regionalna gospodarstva, koja će pomoći u očuvanju i promicanju bogate obrtničke i industrijske baštine.¹¹

Republika Hrvatska uskladila je svoje zakonodavstvo s Uredbom (EU) 2023/2411 donijevši novi Zakon o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode ("Narodne novine", br. 136/25.; u daljnjem tekstu: Zakon), te provedbeni Pravilnik o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode ("Narodne novine", br. 1/26.; u daljnjem tekstu: Pravilnik).

⁸ Usp. Hasić, Tea, Rački Marinković, Ana, Zaštita tradicijskih proizvoda primjenom zemljopisnih oznaka u Europskoj uniji nakon stupanja na snagu Ženevskog akta na Lisabonski sporazum, Pravni vjesnik, god. 38., br.1., 2022., str.115.

⁹ SL L, 2025/1955, 1.12.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2025/1955/oj

¹⁰ SL L, 2025/1956, 28.11.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/1956/oj

¹¹ EUIPO, Study on EU Member State's Potential for Protecting Craft and Industrial Geographical Indications 2024, EUIPO, Alicante, 2024.

Novi regulatorni okvir uspostavlja usklađeni sustav zaštite diljem Europske unije, omogućujući proizvođačima da dobiju zaštitu u svih 27 država članica putem jedinstvene registracije, čime se prevladavaju razlike koje su postojale između nacionalnih sustava.

Uredba (EU) 2023/2411 u čl. 4. definira obrtničke proizvode kao one koji su u cijelosti ili djelomično izrađeni ručno, bilo ručnim, digitalnim ili čak mehaničkim alatima, pod uvjetom da ručna intervencija predstavlja bitan element gotovog proizvoda. Industrijski proizvodi, s druge strane, definirani su kao oni proizvedeni prema standardiziranim postupcima, uključujući masovnu proizvodnju i upotrebu strojeva.¹²

Da bi naziv obrtničkog ili industrijskog proizvoda mogao biti zaštićen kao oznaka zemljopisnog podrijetla, proizvod mora ispunjavati sljedeće zahtjeve iz čl. 6. Uredbe (EU) 2023/2411:

- (a) proizvod potječe iz određenog mjesta, regije ili zemlje;
 - (b) kvaliteta, ugled ili drugo svojstvo proizvoda u bitnom se pripisuju njegovu zemljopisnom podrijetlu; i
 - (c) najmanje jedna faza proizvodnje proizvoda odvija se na definiranom zemljopisnom području.
- Proizvodi koji su u suprotnosti s javnim poretom isključeni su iz zaštite oznake zemljopisnog podrijetla.

Oznaka zemljopisnog podrijetla predstavlja kolektivno pravo korištenja, što znači da zaštićeni naziv mogu koristiti samo proizvođači sa sjedištem u definiranom zemljopisnom području koji udovoljavaju odgovarajućoj specifikaciji proizvoda. Ovaj dokument, između ostalog, utvrđuje karakteristike proizvoda, način proizvodnje i sustav kontrole. Zaštita naziva obrtničkog ili industrijskog proizvoda kao oznake zemljopisnog podrijetla zahtijeva registraciju i strogo poštivanje uvjeta utvrđenih u odgovarajućoj specifikaciji.¹³

Postupak registracije oznake zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode strukturiran je u dvije faze:

¹² Detaljnije Ribeiro De Almeida, Alberto, The new European regime on geographical indications: opportunities and challenges (chapter 8), in Zappalagio, Andrea, Bonadio, Enrico (ed.), The Future of geographical indications – European and global perspectives, Edward Elger Publishing, 2025.

¹³ V. Peira, Giovanni, Arnoldi, Sergio, Bonadonna, Alessandro, Non-Food Geographical Indications in the European Union: Comparative Indicators, Cluster Typologies, and Policy Scenarios under Regulation (EU) 2023/2411, Sustainability, 17, 2025, 9055.

- prva faza na nacionalnoj razini u kojoj se prijava podnosi nadležnom nacionalnom uredu za zaštitu intelektualnog vlasništva (čl. 12. – 16. Uredbe (EU) 2023/2411);
- druga faza na razini Europske unije - u kojoj se, nakon što je pozitivno ispitana na nacionalnoj razini, prijava prosljeđuje Uredu Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO), koji odlučuje o registraciji s učinkom na cijelom teritoriju Europske unije (čl. 21. – 30. Uredbe (EU) 2023/2411).

Ipak, države članice mogu u skladu s čl.19. Uredbe (EU) 2023/2411 zatražiti odstupanje od nacionalne faze postupka registracije, u kojim slučajevima se zahtjevi za registraciju podnose izravno Uredu Europske unije za intelektualno vlasništvo.

Dakle, postupci registracije na razini Europske unije obuhvaćaju tri vrste postupaka. Tako prvi postupak predstavlja obuhvaća fazu postupka registracije na razini Europske unije u vezi sa zahtjevom koji je podnijelo nadležno tijelo države članice nakon što je na nacionalnoj razini donesena pozitivna odluka o zahtjevu. Zatim, može se raditi i o postupku registracije u vezi s izravnim zahtjevom podnesenim u skladu s čl. 20. Uredbe, dok treću vrstu postupka predstavlja postupak registracije u vezi sa zahtjevom za registraciju oznake zemljopisnog podrijetla iz treće zemlje, osim oznaka zemljopisnog podrijetla zaštićenih u Europskoj uniji na temelju Ženevskog akta ili bilo kojeg drugog međunarodnog sporazuma čija je Europska unija ugovorna stranka.¹⁴

2.PRIGOVOR NA ZAHTJEV ZA REGISTRACIJU OZNAKE ZEMLJOPISNOG PODRIJETLA ZA OBRTNIČKE I INDUSTRIJSKE PROIZVODE

Slično postupcima za zaštitu nekih drugih prava intelektualnog vlasništva (npr. žig)¹⁵ i u sklopu zaštite oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode predviđen je opozicijski postupak u tijeku registracijskog postupka u cilju osiguravanja da konkretni proizvod doista ispunjava sve uvjete za zaštitu odnosno da se omogućí svakoj osobi s legitimnim interesom da ospori predloženu zaštitu naziva proizvoda prije nego što ona postane konačna.

¹⁴ V. čl. 21. Uredbe (EU) 2023/2411.

¹⁵ Usp. Zlatović, Dragan, Opozicijski postupak u novom hrvatskom žigovnom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 22, br.1., 2001., str. 262.

2.1. PRIGOVOR U NACIONALNOJ FAZI ZAŠTITE

Ukoliko se radi o nacionalnoj fazi zaštite, ista se pokreće zahtjevom za registraciju oznake zemljopisnog podrijetla, koju podnosi skupina proizvođača, odnosno iznimno jedan proizvođač ukoliko je dotična osoba jedini proizvođač koji je voljan podnijeti zahtjev odnosno ako je dotično zemljopisno područje definirano kao određeni dio državnog područja, bez upućivanja na granice posjeda, te ima svojstva koja se znatno razlikuju od svojstava susjednih zemljopisnih područja, ili su svojstva proizvoda različita od svojstava proizvoda proizvedenih na susjednim zemljopisnim područjima.¹⁶

DZIV kao nadležno nacionalno tijelo u Republici Hrvatskoj u smislu čl. 4. ZOZPOIPU-a provodi upravni postupak u nacionalnoj fazi postupka vezan za registracije oznaka zemljopisnog podrijetla, uz izmjenu specifikacije proizvoda i uz poništenje registrirane oznake zemljopisnog podrijetla te druge upravne i stručne poslove za zaštitu oznaka zemljopisnog podrijetla na temelju Uredbe (EU) 2023/2411 i odredbi ZOZPOIPU-a.

Tako DZIV provodi:

- formalno ispitivanje zahtjeva iz čl. 10. ZOZPOIPU-a odnosno ispitati udovoljava li podnositelj zahtjeva za registraciju uvjetima iz članka 8. Uredbe (EU) 2023/2411 te ispituje sadržava li zahtjev za registraciju sve podatke sukladno članku 9. ZOZPOIPU-a; te
- supstancijalno ispitivanje zahtjeva za registraciju iz čl. 11. ZOZPOIPU-a odnosno ispitati jesu li ispunjeni uvjeti iz čl. 6. Uredbe (EU) 2023/2411 te postoje li zapreke za registraciju iz čl. 42. i 43. Uredbe (EU) 2023/2411.

Ako utvrdi da podneseni zahtjev za registraciju u cijelosti ispunjava uvjete iz čl. 6. Uredbe (EU) 2023/2411 te da ne postoje zapreke za registraciju iz čl. 42. i 43. Uredbe (EU) 2023/2411, DZIV objavljuje zahtjev za registraciju zajedno sa specifikacijom proizvoda u glasilu DZIVA-a.

Prema čl. 15. st. 1. Uredbe (EU) 2023/2411 nadležno nacionalno tijelo provodi nacionalni postupak prigovora, kojim se postupkom predviđa objavljivanje zahtjeva i razdoblje od najmanje dva mjeseca od datuma objave unutar kojeg svaka osoba, koja ima legitiman interes i poslovni

¹⁶ V. čl. 8. St. 1. i 2. Uredbe (EU) 2023/2411. i čl. 8. ZOZPOIPU-a

nastan ili boravište u državi članici zaduženoj za nacionalnu fazu registracije ili u državama članicama iz kojih dotični proizvod potječe („podnositelj prigovora na nacionalnoj razini”), može nadležnom tijelu podnijeti prigovor na zahtjev.

Države članice utvrđuju detaljne aranžmane za takav postupak prigovora. Slijedom toga, a na temelju čl. 13. st. 1. ZOZOIPU-a svaka fizička i pravna osoba koja ima pravni interes i koja ima prebivalište ili sjedište u Republici Hrvatskoj može u roku od dva mjeseca od dana objave zahtjeva u glasilu DZIV-a podnijeti DZIV-u prigovor na zahtjev za registraciju (u daljnjem tekstu: prigovor), uz dostavu dokumentacije kojom se dokazuje pravni interes, obrazlaže prigovor i dokazuje njegova osnovanost. Podnositelj zahtjeva za registraciju i podnositelj prigovora u nacionalnoj fazi postupka smatraju se strankama u postupku.

Prigovor se mora temeljiti na razlozima iz čl. 15. st. 3. Uredbe (EU) 2023/2411.:

- predložena oznaka zemljopisnog podrijetla nije u skladu sa zahtjevima za zaštitu utvrđenima u Uredbi (EU) 2023/2411;
- registriranje predložene oznake zemljopisnog podrijetla bilo bi u suprotnosti s čl.42. ili čl.43., ili čl.44. st. 2. Uredbe (EU) 2023/2411; ili
- registriranje predložene oznake zemljopisnog podrijetla ugrozilo bi postojanje identičnog ili sličnog naziva koji se upotrebljava u trgovini ili žiga, ili postojanje proizvoda koji su zakonito dostupni na tržištu najmanje pet godina prije datuma objave.

Na svaki zahtjev za registraciju oznake zemljopisnog podrijetla, zahtjev za odobrenje izmjene specifikacije na razini Europske unije i zahtjev za poništenje registrirane oznake zemljopisnog podrijetla u odnosu na koji se podnosi prigovor, izemđu ostalih slučajeva i u onom iz čl. 13. st. 1. ZOZOIPU-a, potrebno je podnijeti zasebni prigovor.

Način podnošenja, sadržaj i prilozi za prigovor precizno su propisani odredbom čl. 8. Pravilnika o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode, koji se na propisanom obrascu GPR-1 podnosi DZIVU-a u pisanom obliku neposredno ili poštom, u dva istovjetna primjerka. Dakle ovdje je izostala na nacionalnoj razini mogućnost dostave prigovora putem sustava elektroničke podrške kakav postoji na razini EU-a.

Sukladno regulaciji iz čl. 14. ZOZOIPU-a po zaprimanju prigovora DZIV utvrđuje je li prigovor podnesen u zakonom propisanom roku te ako utvrdi da je podnesen izvan roka, donosi rješenje o odbacivanju prigovora. Ako prigovor sadrži nedostatke zbog kojih se ne može po prigovoru

postupiti, DZIV zaključkom poziva podnosioca prigovora da u roku od 30 dana od dana primitka zaključka otkloni nedostatke. Ukoliko podnositelj zahtjeva ne postupi po zaključku, DZIV odbacuje prigovor rješenjem. Nadalje, ako DZIV utvrdi da pravodoban prigovor nije podnesen od strane ovlaštenog podnosioca koji je dokazao pravni interes ili da nije temeljen na razlozima za prigovor iz čl. 15. st. 3. Uredbe (EU) 2023/2411, prigovor se odbacuje rješenjem. Ako DZIV utvrdi da je prigovor pravodoban i uredan, da je podnesen od strane ovlaštenog podnosioca koji je dokazao pravni interes te da je temeljen na razlozima za prigovor iz čl. 15. st. 3. Uredbe (EU) 2023/2411, smatrat će prigovor dopuštenim. Kada DZIV utvrdi da je prigovor dopušten, najkasnije u roku od dva mjeseca od dana primitka prigovora pozvat će podnosioca zahtjeva za registraciju i podnosioca prigovora da započnu savjetovanje radi postizanja sporazumnog rješenja uz dostavu podnosiocu zahtjeva za registraciju preslike prigovora zajedno s dokumentacijom.

Po zaprimanju navedenog poziva iz čl. 14. st. 6. ZOZPOIPU-a podnositelj zahtjeva za registraciju i podnositelj prigovora po zaprimanju poziva obvezni su provesti savjetovanje radi postizanja sporazumnog rješenja sukladno Uredbi (EU) 2023/2411, s time što im se na zajednički zahtjev propisani rok za provođenje savjetovanja može od strane DZIV-a produžiti za najviše tri mjeseca. Podnositelj zahtjeva za registraciju obavezan je u roku od 30 dana od dana završetka postupka savjetovanja DZIV-u dostaviti obavijest o ishodu postupka savjetovanja, uz obrazloženje i pripadajuću dokumentaciju, što uključuje sve dogovorene izmjene zahtjeva za registraciju te specifikacije proizvoda, ako je došlo do izmjene.

Nakon završenog postupka savjetovanja, ako je došlo do sporazumnog rješenja kojim je specifikacija proizvoda objavljena u glasilu DZIV-a izmijenjena, DZIV će po zaprimljenoj obavijesti o ishodu postupka savjetovanja ponoviti postupak formalnog i supstancijalnog ispitivanja u odnosu na izmijenjeni zahtjev za registraciju. Ako DZIV utvrdi da su izmjene zahtjeva za registraciju nakon provedenog postupka savjetovanja značajne, izmjene zahtjeva za registraciju objavljuje u glasilu DZIV-a te zahtjev za registraciju podliježe ponovnom nacionalnom postupku prigovora sukladno čl. 13., 14. i 15. ZOZPOIPU-a. Ukoliko pak sporazumnim rješenjem nije došlo do izmjene zahtjeva za registraciju ili nadležno tijelo procijeni da izmjene zahtjeva za registraciju nisu značajne, DZIV donosi rješenje o privremenoj nacionalnoj zaštiti.

Ako podnositelj zahtjeva za registraciju po isteku roka nije obavijestio Zavod o ishodu postupka savjetovanja ili nije postignuto sporazumno rješenje, DZIV poziva podnosioca zahtjeva za

registraciju da se u roku od 60 dana od dana primitka poziva očituje na prigovor, koji rok se na prijedlog podnositelja zahtjeva za registraciju može produžiti za najviše 30 dana. Ukoliko se podnositelj zahtjeva za registraciju ne očituje na prigovor u propisanom roku, DZIV donosi rješenje o usvajanju prigovora i odbijanju zahtjeva za registraciju te objavljuje podatke o odluci u glasilu DZIV-a.

Po primitku očitovanja čl. 16. st. 4. ZOZPOIPU-a DZIV ispituje osnovanost prigovora, te ako utvrdi da prigovor nije osnovan, donosi rješenje o odbijanju prigovora, odnosno ukoliko utvrdi da je prigovor osnovan, donosi rješenje o usvajanju prigovora i odbijanju zahtjeva za registraciju te objavljuje podatke o odluci u glasilu DZIV-a.

U slučaju kada nije podnesen prigovor u nacionalnom postupku prigovora ili je prigovor odbačen odnosno odbijen, DZIV donosi na temelju ovlaštenja iz čl. 17. i 18. ZOZPOIPU-a rješenje o privremenoj nacionalnoj zaštiti, te podatke o tome objavljuje u glasilu DZIV-a, koja objava sadrži i objavu u elektroničkom obliku specifikacije proizvoda na kojoj se temelji odluka DZIV-a o usvajanju zahtjeva za registraciju.

Nakon donošenja rješenja iz čl. 16. st. 3. ili čl. 17. ZOZPOIPU-a DZIV podnosi Uredu zahtjev za registraciju, sukladno članku 22. stavku 1. Uredbe (EU) 2023/2411.

Na temelju čl. 16. st. 3. Uredbe (EU) 2023/2411, a prema čl. 5. st. 3. ZOZPOIPU-a sve stranke s legitimnim interesom imaju pravo pokrenuti protiv rješenja DZIV-a upravni spor pred nadležnim upravnim sudom.

2.2. PRIGOVOR U EUROPSKOJ FAZI ZAŠTITE

Nakon nacionalne faze, postupka registracije oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode nastavlja se na razini Europske unije, odnosno pred EUIPO-om.¹⁷

Prema čl. 23. st. 7. Uredbe (EU) 2023/2411 ako na temelju ispitivanja EUIPO smatra da su ispunjeni uvjeti utvrđeni navedenom Uredbom, on u svrhu podnošenja prigovora objavljuje u

¹⁷ Detaljnije Carrau, Javier Guillem, Towards the extension of geographical indication protection of the European Union beyond the agricultural products: an EU craft GI's system, (2023) E.I.P.R. 45(12), 725, 730

registru Unije jedinstveni dokument i upućivanje na specifikaciju proizvoda objavljenu elektroničkim putem.

U roku od tri mjeseca od datuma objave jedinstvenog dokumenta i upućivanja na elektroničku objavu specifikacije proizvoda u registru Unije, podnositelj prigovora može podnijeti prigovor EUIPO-u, te se podnositelj zahtjeva i podnositelj prigovora smatraju se strankama u postupku. Kod toga podnositelj prigovora može biti nadležno tijelo države članice ili treće zemlje ili fizička ili pravna osoba s legitimnim interesom koja ima poslovni nastan ili boravište u trećoj zemlji ili u drugoj državi članici, osim podnositelja prigovora na nacionalnoj razini iz čl 15. st. 1. Uredbe (EU) 2023/2411.

Ako EUIPO smatra prigovor dopuštenim, u roku od dva mjeseca od primitka tog prigovora poziva podnositelja prigovora i podnositelja zahtjeva da započnu savjetovanje koje se provodi u razumnom roku od najviše tri mjeseca radi postizanja sporazumnog rješenja. U bilo kojem trenutku tijekom tog razdoblja EUIPO može, na zajednički zahtjev podnositelja prigovora i podnositelja zahtjeva, produljiti to razdoblje za najviše tri mjeseca. EUIPO nudi postupke alternativnog rješavanja sporova, poput posredovanja, za savjetovanje između podnositelja zahtjeva i podnositelja prigovora, kako je navedeno u čl. 170. Uredbe (EU) 2017/1001 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o žigu Europske unije.¹⁸

Podnositelj zahtjeva i podnositelj prigovora tijekom savjetovanja. dostavljaju jedan drugome informacije koje su potrebne kako bi procijenili ispunjava li zahtjev uvjete utvrđene u Uredbi (EU) 2023/2411., te podnositelj zahtjeva u roku od mjesec dana od završetka savjetovanja obavješćuje EUIPO o ishodu savjetovanja.

Ako su nakon tog savjetovanja objavljene informacije izmijenjene, EUIPO provodi novo ispitivanje izmijenjenog zahtjeva. Ako je zahtjev znatno izmijenjen i EUIPO smatra da izmijenjeni zahtjev ispunjava uvjete za registraciju, objavljuje izmijenjeni zahtjev u skladu s čl. 23. st. 7. Uredbe (EU) 2023/2411. Prigovor podnesen u skladu s čl. 25. Uredbe (EU) 2023/2411 dopušten je samo ako sadržava sve informacije navedene u standardnom obrascu obrazložene izjave o prigovoru, te se može temeljiti na jednom ili više razloga propisanih odredbom čl. 28. st. 2. Uredbe (EU)

¹⁸ Tako De Gryse, Eric, Cornu, Emmanuel, Detry, Arnaud, The GI Regulation for craft and industrial products has been published, AIPPI, 15.12.2023., dostupno na mrežnoj stranici <https://www.aippi.org/news/the-gi-regulation-for-craft-and-industrial-products-has-been-published/> (15.03.2026.).

2023/2411. Prigovor koji nije dopušten EUIPO odbacuje, a ako na temelju informacija koje su mu dostupne iz ispitivanja provedenog na temelju čl. 23. Uredbe (EU) 2023/2411 smatra da bilo koji od zahtjeva iz tog članka nije ispunjen, odbija zahtjev. U slučaju kada na temelju informacija koje su mu dostupne iz provedenog ispitivanja smatra da su zahtjevi iz ove Uredbe ispunjeni i ako nisu zaprimljeni dopušteni prigovori, EUIPO registrira oznaku zemljopisnog podrijetla.

Ukoliko pak EUIPO zaprimi dopušteni prigovor te se nakon savjetovanja postigne sporazum, nakon provjere usklađenosti sporazuma s pravom Unije isti registrira oznaku zemljopisnog podrijetla. Međutim kada je zaprimljen dopušteni prigovor, ali nakon savjetovanja nije postignut sporazum, EUIPO ispituje je li prigovor utemeljen te procjenjuje razloge za prigovor u odnosu na područje Unije. Na temelju te procjene EUIPO odbija prigovor i registrira naziv kao oznaku zemljopisnog podrijetla ili odbija zahtjev. Odluke koje donosi EUIPO objavljuju se u registru Unije na svim službenim jezicima Unije.

Na odluke EUIPO-a može se uložiti žalba Žalbenim vijećima EUIPO-a – EUIPO Boards of Appeal (članci 25. i 33. Uredbe), a nakon toga i Općem sudu – General Court Suda Eupopske unije, koji ima nadležnost poništiti ili izmijeniti osporenu odluku.

3.KORIŠTENJE ELEKTRONIČKE PODRŠKE U OPOZICIJSKOM POSTUPKU

Kako se postupak zaštite oznaka zemljopisnog podrijetla obrtničkih i industrijskih proizvoda provodi u dvije faze nužno je harmonizirati i ujednačiti mogućnosti podnošenja prigovora u ovom području zaštite korištenjem digitalnih komunikacijskih sustava posebno prilagođenih za ove potrebe.

Kako je već navedeno Državni zavod za intelektualno vlasništvo (DZIV) u prvoj nacionalnoj fazi postupka omogućuje podnošenje prigovora u postupku zaštite oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode, no važno je još jednom apostrofirati kako se taj sustav temelji na novoj Uredbi (EU) 2023/2411, novom Zakonu i Pravilniku.

U provedbenom smislu DZIV je u sklopu sustava podrške pripremio posebne obrasce za ovaj postupak, tako da se za podnošenje prigovora koristi se Obrazac GPR-1 (Prigovor na zahtjev za registraciju oznake zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode) koji je dostupan na mrežnim stranicama DZIV-a. Iako DZIV primarno upućuje na korištenje standardiziranih

obrazaca, ali bez odgovarajućih digitalnih alata na nacionalnoj razini, sustav je usklađen s digitalnim procedurama EU-a. Postupak je detaljnije uređen nacionalnim Pravilnikom o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode.

Budući da se radi o jedinstvenom sustavu na razini EU-a, određeni dijelovi postupka (osobito u drugoj fazi nakon nacionalnog ispitivanja) mogu se odvijati putem digitalnih alata EUIPO-a.

Naime, na europskoj razini je uspostavljen i sustav za elektroničku podršku koji omogućuje podnošenje prigovora u postupku registracije oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode pri EUIPO-u.

Ključni elementi ovog sustava su platforme odnosno alati GIportal i GIview. GIportal pri Uredu Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) služi kao središnja platforma za podnošenje i upravljanje zahtjevima za oznake zemljopisnog podrijetla (GI), s posebnim naglaskom na nove sustave zaštite za obrtničke i industrijske proizvode. Portal omogućuje korisnicima (skupinama proizvođača ili pojedinačnim proizvođačima) elektroničko podnošenje zahtjeva za registraciju oznaka zemljopisnog podrijetla, uključujući i fazu prigovora na razini Unije. Ako prijava prođe nacionalnu fazu, EUIPO provodi ispitivanje i otvara postupak prigovora na razini EU-a putem svojih elektroničkih alata. Pristup GIportalu (Portal za oznake zemljopisnog podrijetla) Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) vrši se putem službene web stranice Ureda uz prethodnu registraciju korisničkog računa. Za dodatnu sigurnost podataka, EUIPO zahtijeva višefaktorsku autentifikaciju (MFA), obično putem aplikacije za autentifikaciju na mobilnom uređaju. Osnovne informacije o prijavama možete pretraživati i bez prijave putem baze GIview, ali za podnošenje formalnih podnesaka poput prigovora obavezan je pristup putem GIportala.¹⁹

GIview je posebni razvijeni pretraživ alat odnosno najopsežnija javna baza podataka za oznake zemljopisnog podrijetla (GI) u Europskoj uniji, kojom upravlja EUIPO, koja služi kao središnja točka za pretraživanje i informiranje o zaštićenim nazivima poljoprivrednih proizvoda, vina i jakih alkoholnih pića, kao i obrtničkih i industrijskih proizvoda. Sadrži sve oznake zemljopisnog podrijetla registrirane na razini EU-a (uključujući one iz trećih zemalja zaštićene putem

¹⁹ Detaljnije na mrežnoj stranici <https://www.euipo.europa.eu/en/gi-hub/gi-portal/access-gi-portal> (23.03.2026.).

bilateralnih i multilateralnih sporazuma). Svaka oznaka ima svoju stranicu s podacima o statusu (registrirana, objavljena), vrsti proizvoda, zemlji podrijetla, datumu zaštite i izravnim poveznicama na pravne akte o registraciji. Sustav je izravno povezan s IP Enforcement Portalom (IPEP), što omogućuje nositeljima prava da lakše komuniciraju s carinskim i policijskim tijelima radi zaštite svojih proizvoda od krivotvorina. U odnosu na izvornu namjenu, prema novoj Uredbi (EU) 2023/2411 od prosinca 2025. Glview uključuje i zaštitu za nepoljoprivredne proizvode. Sučelje Glview baze je dostupno na svim službenim jezicima EU-a, uključujući hrvatski, čime se osigurava visoka razina transparentnosti za potrošače i proizvođače.²⁰

4.ZAKLJUČAK

Europska unija ustanovila je Uredbom (EU) 2023/2411 i pratećim propisima novi sustav zaštite oznaka zemljopisnog podrijetla (GI) koji se primjenjuje na obrtničke i industrijske proizvode, proširujući oblik zaštite intelektualnog vlasništva koji je prije bio uglavnom ograničen na poljoprivredne proizvode, prehrambene proizvode, vina i žestoka pića. Time se na razini Europske unije nastoji prepoznati i zaštititi neprehrambene proizvode čija je kvaliteta, ugled ili posebne karakteristike povezana s određenim zemljopisnim podrijetlom, kao rezultat prirodnih čimbenika ili tradicionalnog znanja.

U svezi s time države članice trebale bi biti odgovorne za nacionalnu fazu, koja se sastoji od zaprimanja zahtjeva od podnositelja zahtjeva, ispitivanja zahtjeva, provedbe nacionalnog postupka prigovora i, nakon pozitivnog dovršetka nacionalne faze, podnošenja zahtjeva Uredu Europske unije za intelektualno vlasništvo kako bi se pokrenula faza na razini Europske unije. Države članice su dužne utvrditi detaljne postupovne aranžmane za nacionalnu fazu, koji bi trebali uključivati savjetovanja između podnositelja zahtjeva i svih podnositelja prigovora na nacionalnoj razini, kao i podnošenje izvješća podnositelja zahtjeva o ishodu tih savjetovanja te o svim izmjenama zahtjeva. U tom smislu Republika Hrvatska je donijela posebni Zakon, provedbeni Pravilnik i odredila Državni zavod za intelektualno vlasništvo kao nadležno tijelo za provedbu nacionalne faze postupka. U hrvatskom nacionalnom zakonodavstvu u ovom području,

²⁰ Detaljnije na mrežnoj stranici <https://www.tmdn.org/giview/> (24.03.2026.).

dopuštenost prigovora i razlozi za odbijanje registracije u nacionalnoj fazi usklađeni su s onima u fazi na razini Europske unije i Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo. Ured bi trebao biti odgovoran za ispitivanje zahtjeva u fazi na razini Unije, provedbu postupka prigovora te odobravanje ili odbijanje registracije. Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo bi također trebao provoditi odgovarajuće postupke za oznake zemljopisnog podrijetla iz trećih zemalja.

Ovaj novi sustav predstavlja značajan korak naprijed u zaštiti europske obrtničke i industrijske baštine te jača borbu protiv imitacija i nepravilne upotrebe zaštićenih imena. Također ovaj sustav poboljšava prepoznatljivost i na unutarnjem tržištu i na međunarodnoj razini, a istovremeno pozitivno utječe na zapošljavanje, gospodarski razvoj i turizam u regijama s jakom obrtničkom tradicijom. Posebnu vrijednost čini i uspostavljeni mehanizmi korištenja elektroničke podrške u postupku prigovora na razini EUIPO, čime se pojednostavljuje i olakšava postupanje zainteresiranih subjekata, što je nužno projicirati i na nacionalne faze zaštite.

LITERATURA:

1. Blakeney, Michael, The protection of Geographical Indications: Law and Practice, 3rd ed., Edward Elger Publishing: Cheltenham, 2024.
2. Carrau, Javier Guillem, Towards the extension of geographical indication protection of the European Union beyond the agricultural products: an EU craft GI's system, (2023) E.I.P.R. 45(12)
3. Čizmić, Jozo, Boban, Marija, Zlatović, Dragan, Nove tehnologije, intelektualno vlasništvo i informacijska sigurnost, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2016.
4. Ribeiro De Almeida, Alberto, The new European regime on geographical indications: opportunities and challenges (chapter 8), in Zappalagio, Andrea, Bonadio, Enrico (ed.), The Future of geographical indications – European and global perspectives, Edward Elger Publishing, 2025.
5. De Gryse, Eric, Cornu, Emmanuel, Detry, Arnaud, The GI Regulation for craft and industrial products has been published, AIPPI, 15.12.2023., dostupno na mrežnoj stranici <https://www.aippi.org/news/the-gi-regulation-for-craft-and-industrial-products-has-been-published/>
6. EUIPO, Study on EU Member State's Potential for Protecting Craft and Industrial Geographical Indications 2024, EUIPO, Alicante, 2024.
7. Hasić, Tea, Novine u zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla na obrtničkim i industrijskim proizvodima na području Europske unije, u: Šutić, Branislav (ur.), Zbornik radova 6. međunarodne znanstveno-stručne konferencije "Ruralni razvoj - inovacije i suradnja za jača ruralna područja", Gospić, Veleučilište "Nikola Tesla" u Gospiću, 2025.
8. Hasić, Tea, Rački Marinković, Ana, Zaštita tradicijskih proizvoda primjenom zemljopisnih oznaka u Europskoj uniji nakon stupanja na snagu Ženevskog akta na Lisabonski sporazum, Pravni vjesnik, god. 38., br.1., 2022.
9. Knežević, Nada, Palfi, Marina, Vrandečić, Karolina, Dodlek Šarkanj, Ivana, Čosić, Jasenka, Oznake zemljopisnog porijekla poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, MESO, XXIII, br. 5., 2021.
10. Malenica, Ivan, Rančić, Ivan, Veštić, Sanja, Postupak stjecanja oznaka izvornosti pred Državnim zavodom za intelektualno vlasništvo, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, vol.11, br. 1-2., 2017.

11. Peira, Giovanni, Arnoldi, Sergio, Bonadonna, Alessandro, Non-Food Geographical Indications in the European Union: Comparative Indicators, Cluster Typologies, and Policy Scenarios under Regulation (EU) 2023/2411, Sustainability, 17, 2025.
12. Zlatović, Dragan, Opozicijski postupak u novom hrvatskom žigovnom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 22, br.1., 2001.

KRIZNA KOMUNIKACIJA JAVNE UPRAVE KAO MEHANIZAM OBLIKOVANJA POVJERENJA GRAĐANA

CRISIS COMMUNICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A MECHANISM FOR BUILDING CITIZENS' TRUST

Sara Belec Tadić, mag. oec., univ. spec. rel. publ.

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ Vukovar

Ul. Blage Zadre 2, 32 000 Vukovar

e-mail: sara.belec@skole.hr

Suzana Bingulac Beretin, mag. educ. math. et inf., pred.

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ Vukovar

Ul. Blage Zadre 2, 32 000 Vukovar

e-mail: suzana.bingulac@skole.hr

Sažetak:

U suvremenim društvenim uvjetima koje karakteriziraju ubrzane promjene, povećana nesigurnost i rastuća očekivanja javnosti, krizne situacije predstavljaju jedan od najvećih izazova za javnu upravu. U takvim okolnostima, komunikacija javne uprave ključan je alat upravljanja informacijama, smanjenja neizvjesnosti i očuvanja povjerenja građana. Cilj ovoga rada je objasniti i analizirati strategije krizne komunikacije u javnoj upravi i njihovu ulogu u procesu izgradnje povjerenja građana. Djelovanje javne uprave u okviru javnog interesa čini kriznu komunikaciju

posebno osjetljivim i odgovornim segmentom njezina djelovanja, osobito u uvjetima ubrzanog protoka informacija i snažnog utjecaja medija. Rad se temelji na analizi znanstvene literature iz područja krizne komunikacije, odnosa s javnošću i javne uprave, pri čemu se posebna pozornost posvećuje strateškim elementima krizne komunikacije poput pravovremenosti informiranja, transparentnosti, dosljednosti i razumljivosti poruka, vjerodostojnosti izvora i izbora komunikacijskih kanala. Uz teorijski okvir, u radu se navode odabrani primjeri krizne komunikacije u hrvatskoj javnoj upravi, isključivo radi stavljanja teorijskih razmatranja u kontekst, bez njihove sadržajne obrade ili empirijskog vrednovanja. Polazeći od postojećih teorijskih spoznaja, u radu se ističe važnost sustavno planirane i dosljedno provedene krizne komunikacije kao važnog čimbenika u očuvanju povjerenja građana u javne institucije, posebice u uvjetima povećane društvene osjetljivosti i stalnih promjena.

Ključne riječi: *krizna komunikacija, javna uprava, strategije krizne komunikacije, povjerenje građana*

Summary:

In modern society characterized by rapid changes, increased insecurity and growing public expectations, crisis situations are one of the biggest challenges for public administration. In such circumstances, public administration communication is an essential tool of information management, reducing uncertainty and preserving citizens' trust. The purpose of this paper is to explain and analyze crisis communication strategies in public administration and their role in the process of building public trust. The action of public administration within the framework of public interest makes crisis communication a particularly sensitive and responsible segment of its activity, especially in conditions of accelerated flow of information and strong media influence. The paper is based on the analysis of scientific literature in a field of crisis communication, public relations and public administration, whereby special attention is paid to strategic elements of crisis communication such as timeliness of information, transparency, consistency and comprehensibility of messages, credibility of sources and choice of communication channels. In addition to the theoretical framework, the paper lists selected examples of crisis communication

in the Croatian public administration, exclusively for the purpose of putting theoretical considerations into context, without their substantive processing or empirical evaluation. Starting from existing theoretical knowledge, the paper emphasizes the importance of systematically planned and consistently implemented crisis communication as an important factor in preserving citizens' trust in public institutions, especially in conditions of increased social sensitivity and constant changes.

Key words: *crisis communication, public administration, crisis communication strategies, citizen's trust*

1. UVOD

Suvremena javna uprava djeluje u izazovnim uvjetima povećane transparentnosti, brzog kolanja informacija i visokih očekivanja građana. Stalna prisutnost medija javnu je upravu učinila izloženijom nego ikada prije što je njezinu komunikaciju s građanima učinila jednim od ključnih elemenata njezinog djelovanja. Dobra komunikacija javne uprave sa građanima ključna je za stvaranje stabilnog, funkcionalnog i demokratskog društva. Ukoliko građani imaju povjerenje u institucije, odluke vlasti dobivaju legitimitet i lakše se provode potrebne mjere, uspostavlja suradnja i održava društvena stabilnost što posebno dolazi do izražaja u periodima kriza.

Niti jedna organizacija nije imuna na krize, no za razliku od privatnog sektora, javna uprava je odgovorna široj javnosti zbog čega je njezino umijeće kriznog komuniciranja od velikog značaja za percepciju njezine učinkovitosti i vjerodostojnosti i izgradnju povjerenja građana.

Suvremeni medijski prostor javnoj je upravi omogućio niz prednosti poput dostupnosti informacija i dvosmjerne komunikacije s građanima no također je omogućio i pojavu raznih izvora dezinformacija koji povećavaju nesigurnost javnosti. Takva informacijska nesigurnost predstavlja izazov i u normalnim društvenim uvjetima a u krizama se problem dodatno intenzivira. U takvim situacijama posebno dolazi do izražaja sposobnost javne uprave da komunicira i informira brzo, jasno i pouzdano odabirom odgovarajućih strategija krizne komunikacije i na taj način očuva povjerenje svojih građana.

2. KRIZA KAO KOMUNIKACIJSKI IZAZOV

U svojoj definiciji krize Coombs (2015: 2-3) naglašava da krizni događaji zahtijevaju odgovor više razina državne vlasti jer u protivnom mogu rezultirati produbljivanjem krize pa čak i izazvati katastrofu. Iz navedenog da se zaključiti da kriza nije jednoznačan pojam nego vrlo kompleksna pojava čije razumijevanje ovisi o njezinoj vrsti, razmjerima i uključenim akterima što krize i čini posebno zahtjevnima za upravljanje i komuniciranje.

U svrhu što boljeg upravljanja kriznim situacijama, brojni su autori pokušali krize podijeliti u kategorije prema njihovim obilježjima pa ih tako Mitroff (citirano u Jugo, 2017: 68) dijeli na ekonomske, informacijske, fizičke, prirodne katastrofe, krize ljudskih potencijala, reputacijske krize i psihopatske postupke, no bez obzira o kojoj je krizi riječ, naglašava da svaka predstavlja potencijalnu opasnost za organizaciju koju pogađa.

2.1. PROCES KRIZNE KOMUNIKACIJE

Planiranje kriznog komuniciranja temelji se na koracima koji podrazumijevaju osnivanje kriznog stožera i određivanje glasnogovornika, osiguravanje interne komunikacije, izradu scenarija, određivanje ciljne javnosti i prilagođavanje ključnih poruka za njih, a pritom i određivanje najučinkovitije komunikacijske strategije krizne situacije.

Krizna komunikacija se može promatrati kao dijalog između organizacije i javnosti u svim fazama krize pri čemu se koriste strategije i taktike čija je osnovna svrha smanjenje negativnih posljedica za organizaciju. Autori naglašavaju da je krizno komuniciranje jedna od vrsta odnosa s javnošću. (Tomić i Jugo, 2021: 371) Svrha kriznog komuniciranja je tijekom krize komunicirati na pravi način i zadržati naklonost i povjerenje javnosti. (Kadlec, 2021:127) Kako bi krizno komuniciranje bilo učinkovito bez obzira na odabir strategije krizne komunikacije, ono mora podrazumijevati pravovremenost informiranja, transparentnost, dosljednost i razumljivost poruka, vjerodostojnost izvora i učinkovit izbor komunikacijskih kanala.

2.2. STRATEGIJE KRIZNOG KOMUNICIRANJA

Prema Smithu (2009, citirano u Jugo, 2012: 157), strategije krizne komunikacije mogu se podijeliti na proaktivne i reaktivne. Proaktivne strategije nisu reakcija na krizu. One se odnose na komunikacijske programe koje provode organizacije u svrhu informiranja i prevencije, a pozitivno utječu na dobar imidž organizacije i stvaranje povjerenja. Suprotno njima, reaktivne strategije predstavljaju reakciju na kriznu situaciju s kojom je organizacija već suočena. Strategije preventivne aktivnosti primjenjuju se kada organizacija očekuje negodovanje ili optužbe javnosti u kriznoj situaciji pa prije takvog događaja iznosi objašnjenje ili dokaze. Strategije napadačkog odgovora ofenzivne su strategije koja podrazumijevaju osporavanje vjerodostojnosti izvora kritike ili optužbe. Mogu biti učinkovite isključivo ako se raspolaže jasnim dokazima nevinosti.

Obrambeni odgovor manje je agresivan stil odgovora na vanjske kritike i podrazumijeva poricanje, ispriku i opravdavanje. Poricanje je jedna od podvrsta koja je učinkovita isključivo ako organizacija može dokazati svoju nevinost. „Isprika je strategija kojom organizacija pokušava minimalizirati svoju odgovornost za neki prijestup“ (Jugo, 2014: 192).

Strategije zavaravajućih odgovora imaju namjeru skrenuti pozornost s problema s kojim je povezana organizacija, a u nekim slučajevima ju i potpuno distancirati od negativnosti s kojima je povezana. Jedna od zanimljivijih podvrsta ove strategije je preimenovanje koje se odnosi na promjenu naziva problema kako bi se smanjio negativan dojam.

Strategije javnog sažaljenja odnose se na izražavanje zabrinutosti organizacije radi problema javnosti, žaljenje ili sućut zbog nekog događaja no ove strategije ne uključuju priznavanje krivnje. Suprotno njima, isprika je javno priznanje krivnje.

Strategije korektivnog ponašanja primjenjuju se kada je krivnja organizacije nedvojbeno i odnose se na pokretanje istražnog postupka ili sličnih konkretnih mjera odgovornih osoba.

Promišljena neaktivnost je strateška tišina koja podrazumijeva izostanak reakcije na kritike ili optužbe i zahtijeva poseban oprez jer može narušiti kredibilitet ukoliko javnost očekuje reakciju.

2.3. ULOGA MEDIJA U KRIZNOM KOMUNICIRANJU

Krize predstavljaju poželjan i atraktivan sadržaj medijima, a slaba pripremljenost organizacija dodatno olakšava stvaranje sugestivnih vijesti i medijskih narativa na koje se tada oslanjaju građani u nedostatku službenih informacija.

Sliku krize u javnosti uvelike oblikuju mediji. Potreba za informacijama u kriznim situacijama je velika, a masovni mediji gotovo su uvijek primarni izvor informacija i imaju najveći utjecaj. Jednom stvorenu pogrešnu sliku kasnije je teško ispraviti i zbog toga komunikacija s medijima mora funkcionirati od samog početka krize (Sweedish Emergency Management Agency, 2006: 11).

Kada kriza eskalira i prelije se u medijski prostor, povećava se vjerojatnost pojave neprovjerenih informacija, dezinformacija i drugih sadržaja iz neslužbenih izvora na koje će se mediji i javnost osloniti ukoliko ih se na vrijeme ne informira i usmjeri komunikacija. Novi mediji uključujući društvene mreže omogućili su još brže širenje vijesti bez obzira na njihovu vjerodostojnost što dodatno može produbiti krizu i stvoriti pritisak na institucije.

„Vrijeme velikih promjena rezultiralo je jednom potpuno novom i dosad nepoznatom formom kao što je građansko novinarstvo“ (Mučalo i Šop, 2008: 51). Upravo iz tog razloga Coombs (2012) ističe da je jedan od grijeha odbijanje komunikacije s medijima jer se to može protumačiti kao priznavanje krivnje i odgovornosti vezanih za događaje tijekom krize. Učinak takve situacije López-Quesada (2003: 63) naziva „hiperosjetljivošću javnog mnijenja“ koja potiče nepovjerenje i jača percepciju problema što za organizaciju može značiti gubitak ugleda, povjerenja i vjerodostojnosti i može izazivati društvenu uznemirenost.

3. SPECIFIČNOSTI KRIZNE KOMUNIKACIJE JAVNE UPRAVE

U javnoj upravi krizna komunikacija ne predstavlja samo formalnost nego je mehanizam koji osigurava provođenje načela dobrog upravljanja poput transparentnosti i odgovornosti, a uspjeh krizne komunikacije uvelike ovisi o postojećoj razini povjerenja građana. Budući da krize uzrokuju povećanje nesigurnosti, način na koji institucije komuniciraju u takvim okolnostima postaje jednako važan kao i operativne mjere koje poduzimaju. U tom kontekstu javna uprava je od ključnog značaja s obzirom da ima institucionalni autoritet, zakonske ovlasti i odgovornost

zaštite javnog interesa. Javna uprava ima poveznicu s gotovo svakim aspektom društva i važnu ulogu u funkcioniranju svih društvenih procesa u zajednici. Ona donosi odluke koje izravno utječu na živote građana, a u kriznim situacijama mogu podrazumijevati evakuacije, ograničenja i negodovanje građana.

3.1. INSTITUCIONALNI KONTEKST

Za razliku od privatnih organizacija, javna uprava ne može se povući iz javnog prostora niti izbjegavati javnu komunikaciju u kriznim situacijama. Prema Nacionalnom planu razvoja javne uprave 2022.-2027. (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2022), djelovanje javne uprave mora se temeljiti na načelima dobrog upravljanja poput vladavine prava, transparentnosti, dostupnosti, odgovornosti i zaštite prava građana. Djelovanje javne uprave u skladu s navedenim načelima temelj je uspostavljanja povjerenja građana, no u kriznim uvjetima od javne uprave očekuje se agilnost i sposobnost brze prilagodbe na novonastalu situaciju. Krizna komunikacija dio je komunikacije javne uprave u takvim situacijama i posebno je osjetljiva s obzirom na uvjete pojačane osjetljivosti javnosti. U kriznom komunikacijskom okruženju povjerenje građana je osjetljivo i na njega može utjecati i najmanji komunikacijski propust. Takav propust može oštetiti organizaciju više nego sama kriza i zato je u kriznim uvjetima potrebno dobro koordinirati komunikaciju između institucija koristeći prikladne strategije koje ne mogu dovesti u pitanje načela dobrog upravljanja.

3.2. PRIMJENA KRIZNIH KOMUNIKACIJSKIH STRATEGIJA: KRIZNA KOMUNIKACIJA U HRVATSKOJ

Krizne situacije nisu česte ali u hrvatskoj javnoj upravi postoji nekoliko primjera primjene kriznih komunikacijskih strategija koje su svojevremeno bile prisutne u javnom prostoru. Tijekom krize izazvane pandemijom COVID-19 hrvatska javna uprava je kontinuirano provodila proaktivne i reaktivne aktivnosti. Proaktivne strategije primjenjivala je kroz redovita priopćenja i konferencije za medije Stožera civilne zaštite tijekom kojih je informirala javnost o stanju epidemije i pripremala javnost na nove restrikcije. Reaktivne strategije primjenjivale su se tijekom odgovaranja na

očekivane kritike vezane za restrikcije, ali i na nepridržavanje mjera od strane pojedinih službenih osoba što je osobito štetno za percepciju legitimnosti institucija. Takvi su slučajevi pod pritiskom javnosti često rezultirali primjenom institucionalnog korektivnog odgovora poput pokretanja istraga u slučajevima sumnje na nepravilnosti u radu. Ovakve reakcije djeluju kao dokaz institucionalne odgovornosti i jačaju percepciju integriteta institucija uz uvjet da javnost bude informirana o koracima i rezultatima svih korektivnih aktivnosti. Za vrijeme trajanja pandemije došlo je do pojave nove krizne situacije izazvane potresom u Zagrebu 22. ožujka 2020. godine. S obzirom na već postojeću krizu, ova je prirodna katastrofa dodatno pojačala nesigurnost građana i povećala zahtjeve krizne komunikacije uključenih institucija. Odgovor na ovu vrstu krize bila je primjena reaktivnih strategija koje su podrazumijevale redovno informiranje putem priopćenja na internetskim stranicama institucija i putem medija. Obje korištene strategije u navedenim kriznim situacijama za cilj su imale kontinuirano informiranje i povezivanje s građanima kako bi se smanjila neizvjesnost i omogućila suradnja između institucija koje su pružale podršku i građana od kojih se očekivalo poštivanje mjera.

U Hrvatskoj je komunikacija institucije javne uprave tijekom svake krizne situacije s nepovoljnim posljedicama primjenjivala strategiju javnog sažaljenja u vidu izražavanja žaljenja, zabrinutosti i solidarnosti sa svima koje je situacija izravno ili neizravno pogodila. U obraćanjima institucija i u medijskim napisima tijekom migrantske krize 2015. godine na samom početku krize uobičajen termin bio je „migranti“ dok je u kasnijim obraćanjima taj termin u velikoj mjeri zamijenjen terminom „izbjeglice“. Ova se strategija koristi kada se želi promijeniti narativ i percepcija javnosti na koju navedeni termini utječu. U javnoj upravi osobito je važno dobro procijeniti kada se ova strategija jer može biti prepoznata kao manipulativna i negativno utjecati na povjerenje građana. Tijekom svih navedenih kriza u pojedinim su situacijama korištene i ostale strategije poput izostanka javne reakcije, korištenja izjave „bez komentara“ ili strategije izostanka reakcije kao u slučaju problema s izdavanjem dokumenata nakon pandemije kada su nadležne institucije kasnile s odgovorima i objašnjenjima. Ove strategije korištene su rjeđe s obzirom na svjesnost o riziku negativne interpretacije građana.

4. POVJERENJE GRAĐANA KAO TEMELJ DJELOVANJA JAVNE UPRAVE

U kontekstu javne uprave povjerenje je znatno složeniji odnos nego kada je riječ o povjerenju između dvije ili nekoliko osoba. Osnovni razlog tomu je činjenica da se u odnosima sa ljudima fokusiramo na svoja osobna iskustva s njima kao i emocije koje prema njima gajimo. U odnosu s javnom upravom povjerenje je temeljeno na percepciji funkcioniranja javne uprave u cjelini. Takva percepcija dijelom je rezultat vlastitih opažanja pojedinca ali na nju uvelike utječe i mišljenje javnosti. Brojna istraživanja kontinuirano ukazuju na problem pada institucionalnog povjerenja. Autori Vuksan-Ćusa i Henjak u svom radu potvrđuju nisku razinu institucionalnog povjerenja na temelju rezultata brojnih međunarodnih studija (van der Meer i Hakhverdian, 2017; Newton, 2007; Rose i Mishler, 2010; Norris i Inglehart, 2019, citirano u Vuksan-Žusa i Hernjak, 2022). Takvi rezultati rezultat su dugotrajnog nezadovoljstva funkcioniranja javne uprave većinom glede nejasnih propisa, sporih i neučinkovitih procedura, korupcijskih afera i ostalih situacija koje su utjecale na percepciju građana o radu javne uprave.

Bovan i suradnici (2022) zaključuju da je u Hrvatskoj i tijekom COVID-19 krize razina povjerenja u institucije ostala niska. Iako su tijekom krize korištene provjerene komunikacijske strategije, rezultati upućuju na zaključak da kvaliteta krizne komunikacije nije značajno utjecala na razinu povjerenja. Iz navedenog se može zaključiti da učinkovita krizna komunikacija može ublažiti negativne učinke krize no ne može u kratkom roku utjecati na već narušeno povjerenje u institucije. Takvi slučajevi naglog povećanja podrške vlasti i institucija objašnjavaju se fenomenom *rally around the flag* no on nije dugoročan nego predstavlja kratkoročnu reakciju na kriznu situaciju. Takav stav građana implicira da postoji problem učinkovitosti, kvalitete i povjerenja zbog čega je prema Nacionalnom planu razvoja javne uprave 2022. - 2027. godine (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2022), cilj modernizirati javnu upravu i učiniti ju učinkovitijom. Takva reforma važna je za stvaranje dugoročnog povjerenja građana u javnu upravu, a krize su dobar test koji pokazuje funkcionira li sustav u skladu s načelima dobrog upravljanja i pod pritiskom. Autor Koprić (2014: 64-66) navodi da su povjerenje i podrška građana osnovni preduvjet uspostavljanja demokratske vladavine. Vlast bez podrške i povjerenja građana nije demokratska i može se osloniti jedino na upravu, vojsku, policiju, tajne i slične službe koje raspolažu silom, što može dovesti do niza štetnih, pa i tragičnih posljedica.

5. ZAKLJUČAK

Teorijska analiza strategija krizne komunikacije i primjera iz hrvatske prakse pokazuje da krizna komunikacija javne uprave ima ključnu ulogu u očuvanju povjerenja građana. Način na koji javna uprava komunicira u kriznim situacijama utječe na razinu nesigurnosti, širenje dezinformacija i percepciju odgovornosti institucija. Povjerenje građana u javnu upravu nije samo osjećaj nego temelj funkcioniranja demokratskog sustava. U uvjetima brzog širenja informacija krizna komunikacija predstavlja izazov za javnu upravu. Strategije koje se primjenjuju trebaju biti u skladu s načelima dobrog upravljanja i poslati poruku građanima da sustav funkcionira i u nestabilnim uvjetima, da su institucije povezane i djeluju u njihovom najboljem interesu. Rezultati spomenutih istraživanja ukazuju na činjenicu da se povjerenje gradi kroz kontinuirano djelovanje javne uprave i učinkovita krizna komunikacija nije dovoljna da značajnije utječe na njegovo povećanje ukoliko je ono ranije narušeno. Krizne situacije u Hrvatskoj obilježene su sigurnim i provjerenim kriznim komunikacijskim strategijama a u manjoj mjeri rizičnijim komunikacijskim strategijama koje mogu dovesti u pitanje djelovanje prema načelima dobre vladavine. Krize stoga predstavljaju dobar pokazatelj funkcionira li sustav u skladu s načelima dobrog upravljanja i pod pritiskom. U budućim istraživanjima bilo bi korisno analizirati diskurs službenih priopćenja i drugih oblika komunikacije javne uprave u kriznim situacijama i njihovu povezanost s razinom povjerenja građana. Na taj bi se način mogla napraviti dublja analiza utjecaja komunikacijskih obrazaca na percepciju legitimnosti i razinu povjerenja građana u javnu upravu.

LITERATURA

1. Bovan, K., Baketa, N., Kovačić, M. i Čorkalo Biruški, D. (2022) „Trust us, we know what we are doing: Institutional trust in Croatia during the COVID-19 crisis“, *Southeast European and Black Sea Studies*, 22(3), 381-402, <https://doi.org/10.1080/14683857.2022.2044670> (pristupljeno: 24. 1. 2026.)
2. Coombs, T. W. (2012) *Ongoing Crisis Communication*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications
3. Crandall, W. R., Parnell, J. A. i Spillan, W. E. (2014) *Crisis Management: Leading in New Strategy Landscape*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications
4. Jakopović, H., Labaš, D., Kanajet, K. (2023) „Vladino upravljanje kriznom komunikacijom na internetu u suočavanju s pandemijom COVID-19: medijski okviri, reaktivne strategije, intenzitet komunikacije i vidljivost premijera“, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 20, 111-132, <https://hrcak.srce.hr/308025> (pristupljeno 12. 2. 2026.)
5. Jugo, D. (2017) *Menadžment kriznog komuniciranja*, Zagreb: Školska knjiga
6. Jugo, D. (2012) *Strategije odnosa s javnošću*, Zagreb: Profil
7. Kadlec, Ž. (2021) *Upravljanje krizom i rizicima*, Virovitica: Veleučilište u Virovitici
8. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. i Lalić Novak, G. (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb: Pravni fakultet
9. López-Quesada, M. (2003) *¡Estamos en crisis!*, Barcelona: Dosset 2000
10. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022) *Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje 2022.-2027.*, Zagreb: Ministarstvo pravosuđa i uprave
11. Mučalo, M. i Šop, S. (2008) „Nova publika novih medija“, *Informatologia*, 41 (1), 51-55, <https://hrcak.srce.hr/21831> (pristupljeno: 28. 12. 2025.)
12. Swedish Emergency Management Agency (2008) *Crisis communication handbook*, Stockholm: SEMA
13. Tomić, Z., Jugo, D. (2021) *Temelji međuljudske komunikacije*, Zagreb: Synopsis
14. Vuksan-Ćusa, B. i Henjak, A. (2022) „Povjerenje u institucije i stavovi o ekonomiji: istraživanje njihove povezanosti u Hrvatskoj“, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 19 (1), 7-40, <https://doi.org/10.20901/an.19.04> (pristupljeno 4. 2. 2026.)

Izvorni znanstveni članak | Original scientific paper

**INSTITUCIONALNI ZAHTJEVI NADZORNOG TIJELA PREMA CS3D
DIREKTIVI I IMPLEMENTACIJA U PRAVNI POREDAK REPUBLIKE
HRVATSKE**

**INSTITUTIONAL REQUIREMENTS FOR THE
SUPERVISORY AUTHORITY UNDER THE CS3D DIRECTIVE AND ITS
IMPLEMENTATION IN THE LEGAL ORDER OF THE REPUBLIC OF CROATIA**

prof. dr. sc. Dionis Jurić

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

Hahlić 6, 51 000 Rijeka

e-mail: dionis.juric@pravri.uniri.hr

Alen Lalić, mag. iur., pred.

Veleučilište u Šibeniku

Trg Andrije Hebranga 11, 22 000 Šibenik

e-mail: alalic@vus.hr

Sažetak:

Direktiva (EU) 2024/1760 o dužnoj pažnji za održivo poslovanje (u daljnjem tekstu: CS3D) uvodi obvezu državama članicama uspostaviti učinkovita tijela s odgovarajućim ovlastima nadzora i sankcioniranja trgovačkih društava koja prekrše obvezu održive korporativne dužne pažnje u globalnim lancima opskrbe. U ovom radu autori analiziraju normativni sadržaj predmetnih odredbi s posebnim naglaskom na institucionalne zahtjeve koje CS3D postavlja pred države članice. U središtu rada nalazi se pitanje implementacije tih odredbi u pravni poredak Republike Hrvatske, a naročito određivanja nadležnog tijela za provedbu nadzornih ovlasti. Cilj je rada zauzeti stav o tome koje bi tijelo u sustavu hrvatske javne uprave omogućilo najučinkovitije obavljanje nadzornih ovlasti prema CS3D-u. Koristeći komparativnu metodu, autori analiziraju njemački model institucionalne nadležnosti s mogućnošću njegovog prijenosa i prilagodbe u hrvatsku javnu upravu. Uzimajući u obzir rezultate komparativne metode, institucionalne zahtjeve koje postavlja CS3D, zahtjeve prava Europske unije i ustrojstvo hrvatske uprave, autori ispituju je li najprikladnija mogućnost povjeravanja nadzornih ovlasti postojećim tijelima ili je pak nužna uspostava novog specijaliziranog tijela.

Ključne riječi: *korporativna održivost, korporativno upravljanje, dužna pažnja, Direktiva o korporativnoj dužnoj pažnji za održivo poslovanje (CS3D), nadzorna tijela.*

Summary:

Directive (EU) 2024/1760 on corporate sustainability due diligence (CS3D) requires Member States to set up effective bodies, with adequate supervisory and sanctioning powers, to oversee and penalise companies that breach sustainability due-diligence duties in global supply chains. This paper analyses these rules, focusing on CS3D's institutional requirements for Member States. It centres on implementing them in Croatia, especially on designating the competent authority to exercise supervision and sanctions. The paper aims to identify which Croatian public-administration body could perform CS3D supervision most effectively. Using a comparative method, the authors examine the German model of institutional competence and its possible transfer to the Croatian system. In light of the comparative findings, CS3D's institutional

requirements, EU-law constraints, and the structure of Croatian public administration, the authors assess whether to entrust powers to existing bodies or to create a new specialised authority.

Key words: *corporate sustainability, corporate governance, due diligence, Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CS3D), supervisory authorities.*

1. UVOD

Obvezna dužna pažnja predstavlja novi „zajednički jezik“ (lat. „*lingua franca*“) korporativne odgovornosti za povredu ljudskih prava i zaštite okoliša u globalnim lancima aktivnosti. (Deva, 2023:389). Uz navedeno, određuje obvezu trgovačkim društvima identificiranja, spriječavanja, ublažavanja i rješavanja negativnih učinaka na ljudska prava i okoliš, uzrokovanih poslovnim aktivnostima kroz čitav globalni lanac aktivnosti (Ruggie, 2013:99; Hösli i Weber, 2022:970; Burger, 2024:187). Integriranjem dužne pažnje u sustave korporativnog upravljanja, upostavlja se okvir za upravljanje rizicima od povrede prava vanjskih dionika (Macchi, 2022:93; Shulman, 2024:484). Ipak, da bi se osigurala efektivna primjena dužne pažnje, nužan je zahtjev pravne obligatornosti. Vođeni problematikom globalnih lanaca aktivnosti i njihovih zloupotreba, države započinju propisivati sredstva kojima se trgovačka društva prisiljavaju na provedbu dužne pažnje. Europska unija (u daljnjem tekstu: EU) prepoznaje sebe kao globalnog prevodnika u regulaciji globalnih lanaca aktivnosti (toč.2. COM (2021) 66). Zbog toga je EU donijela CS3D kojoj je cilj nadzirati aktivnost trgovačkih društava i njihove globalne lance aktivnosti. U predmetnom radu, autori analiziraju način implementacije CS3D glede uvođenja sustava državnog nadzora u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: RH). Poseban naglasak stavljen je na institucionalne zahtjeve koje CS3D traži pri određivanju nadzornog tijela. Cilj rada je utvrditi koje bi tijelo u sustavu hrvatske javne uprave omogućilo najučinkovitije obavljanje nadzornih ovlasti prema CS3D-u. Koristeći komparativnu metodu, autori analiziraju njemački model nadzora s mogućnošću njegove implementacije u sustav hrvatske javne uprave. Uzimajući u obzir rezultate komparativne metode, institucionalne zahtjeve koje postavlja CS3D, zahtjeve prava EU-a te ustrojstvo hrvatske

javne uprave, autori ispituju je li najprikladnije povjeriti nadzorne ovlasti postojećim tijelima ili se nameće potreba za uspostavom novog specijaliziranog tijela.

2. PRAVO NA PRISTUP PRAVNOM LIJEKU KROZ DRŽAVNI NADZOR

Polazišnu točku obveznih propisa o dužnoj pažnji nalazimo u Vodećim načelima Ujedinjenih naroda o poslovanju i ljudskim pravima²¹ (u daljnjem tekstu: Načela UN-a) (Shulman, 2024: 489-490). Načela UN-a predstavljaju prve međunarodne dobrovoljne smjernice²² koje osim trgovačkim društvima daju preporuke i državama kako rješavati problematiku globalnih aktivnosti trgovačkih društava. Stupom III. Načela UN-a, državama je preporučeno osigurati žrtvama pravo na pristup pravnom zaštitnom sredstvu. U tu svrhu, Načela UN-a preporučuju državama osiguravanje primarno državnog sudskog mehanizma (toč.26.), ali i državnog izvansudskog mehanizma za rješavanje pritužbi (toč.27). Stup III. nije dio sustava klasične dužne pažnje kao procesa korporativnog upravljanja rizicima, već predstavlja dio korporativne odgovornosti za negativne učinke (Deva, 2023:394). Implementacijom stupa III. Načela UN-a u pravne okvire država, dužna pažnja gubi dobrovoljni karakter te postaje dio obveznog sustava korporativne odgovornosti društava. Međutim, da bi se osigurala učinkovita provedba obvezne dužne pažnje, nužno je osigurati različita pravna sredstva preventivnog, odvraćajućeg i korektivnog karaktera (Deva, 2023:405). U tu svrhu trebalo bi omogućiti građanskopravna, upravno-pravna i kaznenopravna sredstva budući da služe različitim, ali komplementarnim svrhama (Deva, 2023:406).

Zadaća države je regulirati i nadzirati obavljanje određene djelatnosti od strane pojedinca i/ili društvenih organizacija (Krbek, 1960:18). U tu svrhu, država ima ovlasti donošenja propisa kojima regulira, nadzire te sankcionira obveznike primjene propisa (Krbek, 1950:80). Shodno tome, da bi

²¹ Vodeća načela Ujedinjenih naroda o poslovanju i ljudskim pravima: provedba okvira Ujedinjenih naroda: „Zaštiti, poštovati i osigurati pravni lijek“, a koje je usvojilo **UN-ovo Vijeće za ljudska prava rezolucijom 17/4 (16. lipnja 2011.)**.

²² Nemogućnost države nadzirati poslovanje trgovačkih društava van granica jurisdikcije, utjecala je tako da je razvoj dužne pažnje započeo dobrovoljnim smjernicama izrađenih od strane međunarodnih organizacija. Međutim, dobrovoljne smjernice pate od manjka legitimiteta, nedovoljne implementacije od strane trgovačkih društava, ali i u neučinkovitoj prevenciji i sanaciji negativnih učinaka. Vidi više: Bartley, 2014; Brown, 2018; Khoury i Whyte, 2019.

se osiguralo efektivno pravno sredstvo državnog izvansudskog mehanizma rješavanja pritužbi (iz toč. 27. Načela UN-a), nužno je uspostaviti ovlast države da upravlja korporativnim aktivnostima, donošenjem obveznih zakona o dužnoj pažnji, odnosno nadziranjem i sankcioniranjem postupanja protivno propisima o obveznoj dužnoj pažnji. Takva državna ovlast može imati preventivni, korektivni i odvraćajući karakter. Preventivni karakter može se ostvariti tako da nadzorna tijela prisiljavaju trgovačka društva uspostaviti sustave dužne pažnje ili ih uskladiti sa zahtjevima u propisima, neovisno o tome je li došlo do negativnog učinka. U tu svrhu, nadzorno tijelo može nadzirati primjenu propisa na općoj razini. Nadzorna tijela mogu pružiti dodatne smjernice ili tehničku pomoć trgovačkim društvima u skeniranju i poslovanju njihovih globalnih lanaca opskrbe (Lichuma, 2021:530-531). Korektivnim karakterom, nadzorna tijela mogu narediti trgovačkim društvima otklanjanja onih negativnih učinaka koji su prouzročili povredu obvezne dužne pažnje. Odvraćajući karakter pravnog sredstva, nadzorna tijela ostvarit će izricanjem sankcija koje će ostvariti generalnu i specijalnu prevenciju.

3. PRAVNI OKVIRI OBVEZNE DUŽNE PAŽNJE I NADZORNE OVLASTI DRŽAVE

3.1. INTEGRATIVNI PRISTUP OBVEZNOJ DUŽNOJ PAŽNJI

Prvi pravni okviri obvezne dužne pažnje određuju obvezu provedbe dužne pažnje samo glede pojedinih negativnih učinaka. Takvi sektorski propisi²³ kritizirani su zbog nedostatka strogosti, sveobuhvatnosti i učinkovitih mehanizama provedbe (Schilling-Vacaflor, 2021b:112). Vezano uz navedeno, države nastoje stvarati integrativni pristup unutar svojih novih propisa, obuhvaćajući ne samo negativne učinke na ljudska prava već i negativne učinke na okoliš (Dehl i Martin-Ortega, 2023:928). Razlog za integrativni pristup počiva na postojanju neraskidive veze između ljudskih prava i okoliša, utvrđene od strane pravne teorije i u međunarodnim aktima (Martin-Ortega i dr., 2022:2; vidi više: Anton, 2011; Turner, 2008; Schilling-Vacaflor, 2021a; Shulman, 2024). Budući da je okoliš preduvjet za uživanje svih ljudskih prava, a ljudska prava su

²³ Nekoliko država donijelo je prve sektorske propise o obveznoj dužnoj pažnji, u području dječeg rada (Nizozemska), robovlasničkog rada (Australija, Velika Britanija), prislinog rada (Sjedinjene Američke države). Vidi više: Deva, 2023; Krajewski i dr., 2021; Tomin, 2022.; Shulman, 2024) .

alati kojim se mogu rješavati okolišna pitanja, nailazimo na međusobnu ovisnost ljudskih prava i okoliša (Dehbl i Martin-Ortega, 2023:928). Stoga autori analiziraju pravne okvire dužne pažnje koji su utemeljeni na integrativnom, sveobuhvatnom konceptu obvezne dužne pažnje kojom se štite i ljudska prava i okoliš.

3.2. PRIMJER FRANCUSKE

Donošenjem Zakona o dužnoj pažnji/obveza nadzora matičnih društava i društava naručitelja²⁴ (u daljnjem tekstu: LDV) 2017. godine, Francuska je prva država koja je donijela sveobuhvatni okvir obvezne dužne pažnje u području ljudskih prava i zaštite okoliša (Jurić, 2022:12). LDV zahtjeva od trgovačkih društava izradu i objavu plana pažnje (franc. „*plan de vigilance*“) kojim se utvrđuju razumne mjere za utvrđivanje rizika i sprječavanje teške povrede ljudskih prava i okoliša (Burger, 2024:189). Pravo na pravno sredstvo LDV osigurava (samo) propisivanjem državnog sudskog mehanizma (toč. 26. Načela UN-a) i to putem sudskog postupka za utvrđivanje odgovornosti za štetu. Nije uspostavljen državni izvansudski mehanizam prava na pravno sredstvo (toč.27. Načela UN-a), kroz sustav državnog nadzora i sankcioniranja (Dehbl i Martin-Ortega, 2023:935). Izostanak državnog nadzornog mehanizma smatra se ključnim nedostatkom LDV-a (Friedlich, 2024:617; Schilling-Vacaflor, 2021b:121).²⁵ Naime, u odsutnosti djelovanja države, organizacije civilnog društva (u daljnjem tekstu: NGO) počele su pratiti provedbu LDV-a (Schiling-Vacaflor, 2021b:121). Međutim, pokazala se upitna mogućnost efektivnog nadziranja provedbe LDV-a od strane NGO-a, i to od utvrđivanja konkretnih obveznika

²⁴ Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (Zakon br. 2017-399 od 27. ožujka 2017. o dužnoj pažnji/obvezi nadzora matičnih društava i društava naručitelja), Journal officiel de la République française (JORF), 2017, br. 0074 od 28. ožujka 2017 (Texte n° 1), LDV.

²⁵ Schiling-Vacaflor kao razlog izostanka državnog nadzora u provedbi LDV, vidi u nedostatku političke volje za efektivnom provedbom dužne pažnje. Naime, prilikom donošenja procesa LDV, ministar gospodarstva, a sada predsjednik Francuske, Emmanuel Macron, oštro se protivio njenom donošenju. Vidi više: Schilling-Vacaflor, 2021b.

pa do nadziranja njihovih konkretnih radnji.²⁶ Nakon što utvrdi povredu, NGO ima isključivo mogućnosti pokretanja sudskog postupka za naknadu štete sa svim nedostacima koji ima prema LDV-u.²⁷ Također, povreda dužne pažnje postoji samo ako je nastala konkretna šteta. Navedeni nedostaci ukazuju na izostanak preventivne i odvraćajuće svrhe, ali i upitne korektivne svrhe pravnog sredstva u LDV-u.

3.3. PRIMJER NJEMAČKE

Nakon Francuske, Njemačka donosi Zakon o obvezama poduzetničke dužne pažnje u opskrbnim lancima²⁸ (u daljnjem tekstu: LKSG), a po uzoru na Načela UN-a i LDV (Jurić, 2022:14). Cilj LKSG-a je zaštita ljudskih prava i okoliša propisivanjem obvezne dužne pažnje trgovačkih društava duž globalnih lanaca aktivnosti (Tomić, 2023:214). LKSG obvezuje trgovačka društva uspostaviti sustav upravljanja rizicima, osigurati preventivne i korektivne mjere te uspostaviti interni sustav za podnošenje pritužbi (čl.3. st.1 LKSG, Mittwoch i Bremenkamp, 2023:199). LKSG isključuje građanskopravnu odgovornost za štetu (čl. 3. st. 3. LKSG-a), a što se smatra njegovim glavnim nedostatkom (Tomić, 2023:214; Mittwoch i Bremenkamp, 2023:213). To isključuje mogućnost oštećenih strana da nadoknade štete od negativnih učinaka i ostvare potpuni korektivni karakter pravnog sredstva (Tomin, 2022:202). Pravo na pravno sredstvo LKSG ostvaruje kroz sustav državnog nadzora i sankcioniranja. LKSG ostvaruje preventivni karakter kroz nadzorne mjere (čl.13. i čl.14. LKSG-a), ali i odvraćajući karakter putem sustava novčanih kazni (čl.24. LKSG-a) (Kaltenborn i dr., 2023:720). Nadzorno tijelo provodi nadzor po službenoj dužnosti ili po obrazloženoj pritužbi (čl.14. st.1. LKSG-a). Nadzorno tijelo ima ovlast provesti

²⁶ Prema LDV-u, obveznici primjene su dužni javno objaviti svoj plan pažnje. Međutim, objavljen je jako malen broj planova, a i oni koji su objavljeni sadrže šture informacije, putem kojih je nemoguće identificirati način postupanja trgovačkih društava u primjeni dužne pažnje. Vidi više: Schiling- Vacaflor, 2021b.

²⁷ Teret dokazivanja je na tužitelju koji mora dokazati ne samo postojanje negativnog učinka i štete, već i da je propust trgovačkog društva u provedbi dužne pažnje uzrokovao štetu (Dehbi i Martin-Ortega, 2023:938, Savourey i Barbant, 2021:152, Friedlich, 2024:619).

²⁸ Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz („Zakon o obvezama poduzetničke dužne pažnje u opskrbnim lancima“) (Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten), Bundesgesetzblatt Teil I, 2021:2959; br. 46)

saslušanje, naložiti društvu da podnese plan za uklanjanje neregularnosti, naložiti trgovačkom društvu da obavi konkretne radnje te obaviti uvid u poslovne prostorije društva kao i dokumentaciju trgovačkih društava (čl. 15., čl. 16. LKSG-a). Prema čl. 19. st. 1. LKSG je kao nadzorno tijelo odredio Savezni ured za gospodarstvo i kontrolu izvoza („Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle“, u daljnjem tekstu: BAFA).

4. CS3D I DRŽAVNI NADZOR

4.1. CS3D I PRAVO NA PRAVNI LIJEK

CS3D proizlazi iz Načela UN-a, LDV-a i LKSG-a (Sinnig i Zetzche, 2025: 629). Obveznu dužnu pažnju provode određena²⁹ trgovačka društva u području ljudskih prava i okoliša tako da: integriraju dužnu pažnju u svoje politike i sustave upravljanja rizicima (čl.7. CS3D-a), kojom utvrđuju i procjenjuju stvarne ili potencijalne negativne učinke, a prema potrebi rangiraju stvarne i potencijalne negativne učinke po prioritetu (čl.9. CS3D-a), sprječavaju i ublažavaju potencijalne negativne učinke, odnosno okončavaju stvarne negativne učinke (čl.10. i čl.11. CS3D-a) te otklanjanju štetu nastalu negativnim učincima (čl.12. CS3D-a). Pravno sredstvo CS3D jamči putem sustava odgovornosti za štetu (čl.29. CS3D-a) po uzoru na LDV te putem sustava državnog nadzora i sankcioniranja (čl.24.-28. CS3D-a), a po uzoru na LKSG. Među ostalim, cilj CS3D-a je i uspostava višeg stupanja harmonizacije u području obvezne dužne pažnje među državama članicama (Jurić, 2022:5). Harmonizaciju je posebno nužno ostvariti radi osiguravanja efikasnog pravnog sredstva. Naime, postoji rizik da će pravna sredstva pojedinih država članica biti neučinkovita i neusklađena, a što će posljedično dovesti do rascjepkanosti unutarnjeg tržišta EU (toč.99. Uvoda CS3D-a). To je najbolje vidljivo u pristupu pravnim sredstvima koji su postavili

²⁹ Trenutni obvezni zakoni o dužnoj pažnji, za razliku od Načela UN-a, predviđaju provedbu obvezne dužne pažnje samo za određena velika trgovačka društva. Razlog je taj što se smatra da samo velika trgovačka društva imaju sve kapacitete za početnu provedbu prijelaza kao pravednom i održivom gospodarstvu. Upravo, CS3D, LKSG i LDV propisuju obvezu dužnu pažnju za određena trgovačka društva, vezujući obvezu provedbe za kriterij neto prometa i/ili broj zaposlenika. Vidi više: Jurić, 2023; Deva, 2024; Sinnig i Zetzsche, 2025.

LDV i LKSG. Naime, CS3D propisuje pravno sredstvo kroz sudski sustav odgovornosti za štetu, ali i kroz državni izvansudski mehanizam nadzora i sankcioniranja.

4.2. NADZORNO TIJELO I INSTITUCIONALNI ZAHTJEVI CS3D-a

4.2.1. Autonomija nadzornog tijela

U imenovanju nadzornog tijela, CS3D ostavlja mogućnost državama članicama izabrati jedno ili više nadzornih tijela (24. st.1. CS3D-a). Tijelo mora biti javne naravi (toč.75. Uvoda CS3D-a) te to ne mogu biti određena privatna udruženja trgovačkih društava. Nadležnost je tijela (čl.24., st.1.-3. CS3D-a) određena prema sjedištu trgovačkog društva (za trgovačka društva koja imaju sjedište u jednoj od državi članica), prema mjestu podružnice trgovačkog društva ili mjestu ostvarenog najvećeg neto prometa (za trgovačka društva koja nemaju sjedište u jednoj od država članica). CS3D postavlja institucionalne zahtjeve koja nadzorna tijela moraju ispuniti. Ključni zahtjev je osiguravanje pravne i funkcionalne neovisnosti nadzornog tijela (čl.24. st.9. CS3D-a). Pravna autonomija podrazumijeva postojanje zasebne pravne osobnosti tijela, različite od drugih tijela te zajamčene zakonom (Musa, 2014:129). Funkcionalna autonomija podrazumijeva **samostalnost u obavljanju ovlasti** te donošenja pojedinačnih odluka bez dobivanja uputa od drugih tijela. Koprić navodi da je glavno obilježje funkcionalne autonomije obilježje njenih odluka, odnosno da su one u što manjoj mjeri podložne nekoj naknadnoj intervenciji i kontroli od strane višeg tijela (Koprić, 2013:8). Ipak, ne podrazumijeva odsutnost apsolutne kontrole odluka, nego se uplitanje državnih tijela zamjenjuje **naknadnim sudbenim nadzorom** (Musa; 2014:511). Agencijski model regulacijskog i nadzornog tijela predstavlja temeljni institucijski oblik u reguliranju zajedničkog tržišta kojeg EU određuje državama članicama, a karakterizira ga strukturno odvajanje i samostalnost u odlučivanju (Musa, 2014:108, 115, 119). Propisivanjem pravne i funkcionalne autonomije nadzornog tijela CS3D implicitno nameće uspostavu agencijskog modela nadzornog tijela. Naime, cilj CS3D-a nije samo osigurati zaštitu ljudskih prava i okoliša od korporativnih aktivnosti, već i osigurati pravednu ravnotežu pri prelasku na pravedno i održivo zajedničko tržište. Tržište i konkurencija na tržištu moraju biti u funkciji održivog razvoja, a održivi razvoj može predstavljati negaciju sadašnjeg stanja na tržištu (Mecanović i Novosel,

2012:68). Negacija sadašnjeg stanja na tržištu kroz prijelaz na održivo gospodarstvo može predstavljati izazov za države članice i trgovačka društva koja imaju važan gospodarski i politički utjecaj u državama. Stoga postoji bojazan EU da će prilikom nadzora dužne pažnje, države članice favorizirati pojedina trgovačka društva na štetu drugih, a nauštrb pravedne tranzicije i zajedničkog održivog tržišta. Upravo stoga, CS3D implicitno nameće agencijski model nadzornog tijela, osiguravajući njegovu neutralnost u provedbi nadzora.

4.2.2. Autonomnost u radu nadzornog tijela

Zabrinutost o mogućem pristranom utjecaju na pravnu i funkcionalnu autonomiju nadzornog tijela, potaknula je CS3D da propiše obvezu država osigurati da nadzorna tijela ne podliježu bilo kakvom izravnom ili neizravnom vanjskom utjecaju (čl. 24. st. 9. CS3D-a). Iako nije definirana u CS3D-u, Sud EU-u ju je definirao ne samo kao utjecaj na odluke, nego i bilo kakav drugi izravni ili neizravni utjecaj na nadzorno tijelo (toč. 36., C-518/07). Uspostava funkcionalne autonomije nije dovoljna sama po sebi, već je potrebno da se izbjegnu sve mjere koje bi mogle izravno ili neizravno utjecati na nadzorno tijelo i njegovu funkcionalnu autonomiju (toč. 25., C-614/10). Autonomnost u odlučivanju može se narušiti državnim mjerama koje nisu izravno usmjerene na pojedinačne odluke, a koje posredno utječu na proces donošenja pojedinačnih odluka. Nužno je osigurati određene dodatke pravnoj i funkcionalnoj autonomiji radi uspješnog funkcioniranja nadzornih tijela uz sprječavanja bilo kakvog državnog i drugog utjecaja. Prema CS3D-u nadzorna tijela bi trebala imati ljudske resurse potrebne za učinkovito obavljanje nadzornih zadaća (toč. 75. Uvoda CS3D-a). Osoblje nadzornog tijela ne smije biti u sukobu interesa i suzdržava se od obavljanja zadaća nespojivih s njihovim dužnostima (čl. 24. st. 9. CS3D-a). Isključenjem sukoba interesa naglašena je izolacija od vanjskih utjecaja i to odredbom o nespojivosti rada u nadzornom tijelu s političkim funkcijama, članstvom u tijelima trgovačkih društava kao i vlasničkim udjelima u trgovačkim društvima (Musa, 2013:134-135). O sukobu interesa CS3D vodi računa i nakon prestanka rada u nadzornom tijelu, budući da predviđa da su države članice dužne osigurati nepristranost osoblja i nakon što su prestale raditi u nadzornom tijelu. Taj zahtjev osigurava se zabranom zapošljavanja osoba koje su prestale raditi u agenciji na određeno vrijeme, i to na poslovima koji predstavljaju sukob interesa (Musa, 2013:136). CS3D

navodi i da su države dužne osigurati financijske resurse potrebne za učinkovito obavljanje nadzornih ovlasti (toč.75. Uvoda CS3D-a). Financijska autonomija podrazumijeva autonomnost agencije da raspolaže sa sredstvima potrebnim radi njenog unutarnjeg funkcioniranja i ostvarivanja zadataka, i to iz sredstava osiguranih u državnom ili vlastitom proračunu (Musa, 2013:126-127). CS3D ne postavlja uvjet osiguravanja vlastitih proračunskih sredstava, no prema Sudu EU-a, obveza države je da agenciji osigura onoliko sredstava koja su nužna za redovito funkcioniranje, budući da suprotno postupanje može predstavljati neizravni utjecaj na njenu autonomiju (toč. 54., C- 614/10).

4.2.3. Zahtjevi u pogledu rada nadzornog tijela

CS3D postavlja i zahtjeve da osobe koje rade za nadzorno tijelo, radnje provode transparentno, nepristrano te uz obvezu čuvanja poslovne tajne (čl.24. st.9. CS3D-a) Ti zahtjevi nisu dio autonomnosti agencija već postupovni zahtjevi rada agencija iz zajedničkog europskog upravnog prostora i pravne stečevine EU (Musa, 2014:381). Nepristranost je zahtjev utemeljen na vladavini prava, a koji uključuje ne samo nepristranost u radu već i osiguranje nepristranog i neovisnog sudstva kao kontrolora zakonitosti postupanja (Musa, 2014:384). Nadzor nadzornih tijela, nastoji se osigurati transparentnošću i otvorenošću od strane građana, kao način mjerenja ukupnog rada, odnosno rezultata rada tog nadzornog tijela. Zaključno, obvezom čuvanja tajne nastoji se spriječiti neovlašteno iznošenje povjerljivih informacija kojim bi se pogodovalo interesima nadziranih subjekata i drugim osobama (Musa, 2013:137).

5. IZBOR NADZORNOG TIJELA U RH

5.1. PREPORUKA CS3D-a

CS3D preporučuje državama da kao nadzorna tijela u provedbi nacionalnog prava imenuju tijela za nadzor reguliranih financijskih društava (čl.24. st.6. CS3D-a) S obzirom na definiciju reguliranih financijskih društava (čl.3. st.1. toč.a. CS3D-a), nadležnost za nadzor reguliranih financijskih društava u RH pripada Hrvatskoj narodnoj banci (u daljnjem tekstu: HNB) i Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (u daljnjem tekstu: HANFA).³⁰ HNB i HANFA ispunjavaju uvjete CS3D koji se odnose na pravnu i funkcionalnu autonomiju,³¹ zahtjeve autonomnosti u

³⁰ HNB vrši nadzor nad: 1) institucijama za platni promet, čl.111. st.1. Zakona o platnom prometu (NN 66/2018, 114/2022, 136/2024, u daljnjem tekstu: ZPP); 2) izdavateljima elektroničnog novca, čl. 47. Zakona o elektroničkom novcu (NN 64/2018, 114/2022, 136/2024, u daljnjem tekstu: ZEN), 3) kreditnih institucija i središnjih depozitarija vrijednosnih papira, čl.7. st.4. Zakona o provedbi Uredbe (EU) br. 909/2014 (NN 44/2016, 123/2023, 152/2024 (u daljnjem tekstu: Zakon o provedbi Uredbe 909/2014); 4) kreditnih institucija i institucija za e-novac, čl. 46. st.1. Zakona o provedbi Uredbe (EU) 2023/1114 o tržištima kriptovalute (NN 85/2024, u daljnjem tekstu: Zakon o provedbi Uredbe 2023/1114).

HANFA vrši nadzor nad: 1) pravnim ili fizičkim osobama koje se bave pružanjem financijskih usluga, savjetovanjem na financijskom tržištu, prodajom, posredovanjem ili upravljanjem imovinom korisnika financijskih usluga, čl. 13. Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (NN 140/2005, 154/2011, 12/2012, u daljnjem tekstu: Zakon o HANFA-i); 2) alternativnim investicijskim fondovima, upraviteljima i depozitarima, čl.232. st.1. Zakona o alternativnim investicijskim fondovima (NN 21/2018, 126/2019, 110/2021, 83/2023, 152/2024, u daljnjem tekstu: Zakon o AFI-u); 3) pružatelja usluga skupnog financiranja, čl.5. st.1. Zakona o provedbi Uredbe (EU) 2020/1503 o europskim pružateljima usluga skupnog financiranja (NN 144/2021, 83/2023, u daljnjem tekstu: Zakon o Uredbi 2020/1503), 4) izdavatelje kriptovalute, čl.7. st.1. Zakona o provedbi Uredbe 2023/1114 5) kreditne institucije i središnje depozitorije vrijednosnih papira čl.4. st.1. toč.2. i 3. Zakona o provedbi Uredbe 909/2014.

³¹ Pravna autonomija HNB-a osigurana je čl.53. st.2. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 76/10., 55/01., 5/14., 85/10.,; u daljnjem tekstu: Ustav RH), a u svezi s čl. 2 st. 2. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci (NN 75/08., 54/13., 47/20., u daljnjem tekstu: Zakon o HNB-u), kojima je HNB pravna osoba, samostalna i neovisna u svom radu. Pravna autonomija HANFA-e osigurana je čl.3. st.1. Zakona o HANFA-i, kojom je HANFA samostalna pravna osoba s javnim ovlastima. Funkcionalna autonomija HNB-a i HANFA-e osigurana je kroz sektorske nadzorne propise, a kojima je određeno da se protiv njihovih odluka ne može

radu³² i zahtjeve vezane uz rad.³³ Imenovanje HNB-a ili HANFA-e kao nadzornog tijela u provedbi CS3D ima svoje prednosti jer se time ispunjavaju institucionalni zahtjevi CS3D-a. Naravno, bilo bi potrebno dodijeliti dodatna financijska sredstva te imenovati nove stručnjake za provedbu nadzora sukladno CS3D-u. Međutim, u ovom pristupu postoje dva problema. Prvo, dodjelom dodatnih nadzornih ovlasti HNB-u i/ili HANFA-i, može se ozbiljno utjecati na efektivnost nadzora financijskih poslovanja, kreditne i monetarne politike. Posebno se takva opasnost ističe kod HNB-a koji kreira monetarnu-financijsku politiku. Drugo, HNB i HANFA u okviru svojih nadležnosti nadziru isključivo regulirana financijska društva. Oni nemaju institucionalna znanja i operativne prakse za nadzor širokog kruga trgovačkih društava. CS3D predviđa da nadzornu ovlast mogu obavljati više tijela (čl.24. st.1. CS3D-a). S obzirom na ranije izneseno, nadzor u provedbi CS3D-a

podnijeti žalba, već se može pokrenuti isključivo upravni spor, temeljem čl.176. st.2. ZPP-a, čl.97. st.2. ZEN-a, čl.3. st.4. Zakona o provedbi Uredbe 909/2014, čl.6. st.5. Zakona o provedbi Uredbe 2023/1114, čl.232. st.3. Zakona o AFI-u, čl.5. st.4. Zakona o provedbi Uredbe 2020/1503.

³² Autonomnost u radu HNB-a ostvaruje se Zakonom o HNB-u. Imenovanje i razrješenje Guvernera i članove savjeta HNB-a obavlja Hrvatski sabor (čl.80.). Guverner i članovi savjeta ne smiju obavljati dužnosti koje predstavljaju sukob interesa i nespojive funkcije s funkcijom u HNB-u (čl.45.) tokom trajanja mandata kao i godinu dana nakon prestanka mandata (čl.50.). Financijska autonomija HNB-a osigurana je Zakonom o HNB-u, time što HNB samostalno određuje prihode i rashode (čl.59.). HANFA i samostalnost u radu osigurana je Zakonom o HANFA-i. Članove upravnog vijeća i predsjednika imenuje Hrvatski sabor. Sukob interesa i nespojivost funkcija osigurana je zabranom obavljanja nespojivih dužnosti i imanja udjela u nadziranim osobama dok traje mandat te godinu dana nakon prestanka dužnosti (čl.6.). Financijska autonomija je osigurana sredstvima iz državnog proračuna, ali i iz naknada od imovine i prihoda subjekata nadzora kao i naknada za obavljene usluge (čl.20.).

³³ Zahtjeve u vezi s radom, HNB ispunjava uvjetima propisanim Zakonom o HNB-u. Transparentnost HNB-a osigurana je kroz obvezu redovitog i pravodobnog objavljivanja javnosti o svojim analizama, stanjima i statističkim informacijama iz svog djelokruga (čl.63.), priopćenja za javnost (čl.47. st.9) i kroz izvještavanje Hrvatskog sabora dva puta godišnje o svom radu (čl.62.). Čuvanje poslovne tajne osigurano je kroz obvezu svih zaposlenika čuvanja poslovne tajne (čl.53. st.1., st.2.) kao i kroz povjerljivost materijala savjeta (čl.47. st.7). HANFA zahtjeve vezano uz rad ispunjava Zakonom o HANFA-i. Transparentnost je osigurana kroz objavu svojih akata u Narodnim novinama (čl. 8. st.3.). Čuvanje poslovne tajne osigurano je kroz obvezu svim zaposlenicima čuvanja poslovne tajne (čl.9.) kao i mogućnost razrješenja članova upravnog vijeća i predsjednika ako prekrše obvezu čuvanja tajne (čl.7. st.1. toč.7). Nepristranost HNB-a i HANFA-e osigurana je odredbama o sukobu interesa (čl.45. i čl.6. Zakona o HANFA-i), ali i općom obvezom vođenja upravnih postupaka na nepristran način i izuzeća osoba koje vode postupak (čl. 24. Zakona o općem upravnom postupku NN 47/09, 110/21).

od strane reguliranih financijskih društava trebala bi obavljati HANFA, isključujući HNB iz tih poslova u potpunosti. Međutim, nadzor ostalih trgovačkih društava trebalo bi obavljati drugo nadzorno tijelo koje ima određenu ekspertizu u međunarodnoj trgovini i praksi korporativnih postupanja u globalnim lancima aktivnosti.

5.2. BAFA KAO NADZORNO TIJELO U NJEMAČKOJ

U Njemačkoj je za nadležno tijelo u provedbi nadzora primjene LKSG-a izabrana BAFA, kao tijelo kojem je temeljna zadaća kontrola izvoza smještena u području vanjske trgovine³⁴. Zbog povezanosti s pravom vanjske trgovine, BAFA se dobro uklapa u nadzor primjene LKSG-a (Kaltenborn i dr., 2023:718). Tijelo nalik BAFA-i primjerenije je za nadzor dužne pažnje, jer je organizirano za nadzor širokog kruga trgovačkih društava. BAFA-in nadzor je usmjeren na međunarodne trgovačke aktivnosti, a ne na rizike financijskog poslovanja. Međutim, nailazimo na dva problema. Prvo, u hrvatskom pravnom sustavu ne postoji pandan BAFA-inoj općoj ulozi u nadzoru prometa robe i provedbi vanjskotrgovinskih mjera. Opća nadležnost u nadzoru vanjske trgovine u RH podijeljena je između Ministarstva gospodarstva, Ministarstva vanjskih i europskih poslova te Carinske uprave.³⁵ To su klasična tijela državne uprave koja ne ostvaruju zahtjeve autonomije koje postavlja CS3D. Drugo, ni BAFA ne ispunjava uvjete CS3D-ove autonomije. BAFA je savezni ured Ministarstva gospodarstva, koje obavlja pravni i stručni nadzor nad radom BAFA-e prema čl.19. st.1. LKSG-a. Pod pravnim nadzorom podrazumijeva se kontrola zakonitosti postupka, a stručni nadzor podrazumijeva opće usmjerivanje sadržaja i načina rada (Kaltenbron i dr., 2023:723). Navedene nadzorne ovlasti predstavljaju one oblike izravnog i neizravnog utjecaja

³⁴ Člankom 13. st.1. Zakona o vanjskotrgovinskom poslovanju („Gesetz über den Außenwirtschaftsverkehr“, Bundesgesetzblatt Teil I, 2013, Nr. 28, S. 1482) propisana je opća nadležnost BAFA-e u donošenju upravnih akata u području vanjskotrgovinskog prava.

³⁵ Opća nadležnost u nadzoru vanjske trgovine u RH-a podijeljena je između Ministarstva gospodarstva u dijelu izvoza, Ministarstva vanjskih i europskih poslova u dijelu međunarodnih gospodarskih odnosa i Carinske uprave u dijelu provedbe mjera nadzora nad robom i mjera trgovinske politike i to čl.9., čl.5. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (NN 85/20., 21/23., 57/24.) a u svezi s čl.4. st.3. Zakona o carinskoj službi (NN 68/13., 30/14., 115/16., 39/19., 98/19., 155/23., 36/24.).

koje CS3D nastoji spriječiti. Unatoč nedostatku autonomnosti, BAFA predstavlja dobar primjer za prijenos u RH uspostavom nove specijalizirane agencije, uz mogućnost preuzimanja određenih organizacijskih jedinica ili ovlasti iz Ministarstva gospodarstva, Ministarstva vanjskih i europskih poslova i Carinske uprave, ali bez narušavanja operativne učinkovitosti tih tijela. BAFA je putokaz za RH, ali to iziskuje osnivanje nove agencije s troškovima uspostave njezinog autonomnog rada.

6. ZAKLJUČAK

Implementacija stupa III. Načela UN-a i osiguravanje pravnog sredstva predstavlja odlučujući korak prijelaza iz sustava dobrovoljne u obveznu dužnu pažnju. Pri tome, da bi se ostvarila efikasna zaštita, potrebno je osiguranje različitih pravnih sredstava. Državnim nadzorom i sankcioniranjem može se ostvariti preventivna, korektivna i represivna svrha. Na primjeru LDV-a, vidljivi su nedostaci nepostojanja državnog nadzora. Ipak, izostanak građanskopravne odgovornosti za štetu isključuje mogućnost njezine naknade oštećenima. Upravo je takav pristup nagnao EU da u okviru CS3D propiše i sustav odgovornosti za štetu kao i sustav državnog nadzora i sankcioniranja. Bojazan EU-a da bi države u provedbi nadzora i sankcioniranja favorizirale određena trgovačka društva, a na štetu zajedničkog održivog tržišta, utjecala je da CS3D u provedbi državnog nadzora i sankcioniranja implicitno uvede agencijski model nadzornog tijela. Nadzorno tijelo mora imati pravnu i funkcionalnu autonomiju te biti slobodno od bilo kakvog izravnog ili neizravnog utjecaja. Izravni i neizravni utjecaj CS3D nastoji spriječiti propisivanjem određenih dodatnih uvjeta vezanih uz autonomnost i načine rada. CS3D preporučuje državama da kao nadzorno tijelo imenuju tijela koja nadziru regulirana financijska društva. Na primjeru RH, vidljivo je da HNB i HANFA ispunjavaju uvjete koje postavlja CS3D u pogledu autonomnosti i načina rada nadzornog tijela. Ipak, to bi dodatno opteretilo HNB i HANFA-u te ugrozilo temeljne funkcije tih tijela. Također, predmet njihovog nadzora isključivo su regulirana financijska društva. HNB i HANFA nemaju znanja niti praksu postupanja za nadzor širokog kruga trgovačkih društava. Logičnije je da se nadzorne ovlasti podijele tako da HANFA nadzire primjenu obvezne dužne pažnje od strane reguliranih financijskih društava, a da tijelo koje ima iskustvo i znanje u kontroli vanjske trgovine nadzire ostala trgovačka društva i njihove globalne lance aktivnosti. BAFA u Njemačkoj predstavlja dobar izbor tipa nadzornog tijela, ali uz obvezu osiguranja svih uvjeta

autonomnosti koje postavlja CS3D. U RH ne postoji takvo nadzorno tijelo već taj nadzor obavljaju Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova te Carinska uprava, a koji ne ispunjavaju uvjet autonomnosti prema CS3D-u. U svrhu efektivne kontrole trgovačkih društava potrebno je osnovati novu agenciju koja bi nadzirala trgovačka društva. Međutim, to iziskuje nove troškove u vidu osnivanja, zaposlenja i rada takve agencije. Zahtjev ekonomičnosti predviđa da bi nadzorne ovlasti trebale obavljati HNB i HANFA. Međutim, zahtjev učinkovitosti nalaže podjelu nadzornih ovlasti između HANFA-e i uspostavljene nove agencije. Postavlja se pitanje: kojem zahtjevu udovoljiti? Prema mišljenju autora, zahtjev učinkovitost treba imati prednost, ukoliko RH želi stvarno sudjelovati u pravednoj tranziciji prema održivom gospodarstvu. Pritom, zahtjev pravednosti ne traži se isključivo s aspekta zaštite ljudskih prava i okoliša već i radi pravednog postupanja prema trgovačkim društvima, a od kojih se očekuje ozbiljna promjena korporativnog upravljanja te doprinos održivom gospodarstvu.

LITERATURA:**A) Knjige, radovi u časopisima i zbornicima skupova:**

1. Anton, D. K.; Shelton, D. L. (2011), *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
2. Bartley, T. (2014) „Transnational governance and the re-centered state: Sustainability or legality?“, *Regulation & Governance*, broj 1, volumen 8, 93–109.
3. Burger, S. (2024) „The Settlement of Corporate Human-Rights Due-Diligence (CHRDD) Disputes in Commercial Arbitration“, *Yearbook on International Arbitration and ADR*, broj 8, 185–202.
3. Brown, R. C. (2018) „Due Diligence ‘Hard Law’ Remedies for MNC Labor Chain Workers“, *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, broj 2, volumen 22, 119–154.
4. Dehbi, F.; Martin-Ortega, O. (2023) „An integrated approach to corporate due diligence from a human rights, environmental, and TWAIL perspective“, *Regulation & Governance*, br. 4, vol. 17, str. 927–943.
5. Deva, S. (2023) „Mandatory human rights due diligence laws in Europe: A mirage for rightsholders?“, *Leiden Journal of International Law*, broj 2, volumen 36, 389–414.
6. Friedlich, N. (2024) „Tempered vigilance: realizing effective remedy for rightsholders under the french duty of vigilance law“, *Virginia Journal of International Law*, vol. 64, br. 3, str. 609–638.
7. Hösli, A.; Weber, R. H. (2021) „Climate Change Reporting and Due Diligence: Frontiers of Corporate Climate Responsibility“, *European Company and Financial Law Review*, broj 6, volumen 18, 948–979.
8. Jurić, D.; Zubović, A.; Čulinović-Herc, E. (2022) „LARGE COMPANIES SAVING PEOPLE AND THE PLANET – REFLECTIONS ON THE PERSONAL SCOPE OF THE APPLICATION OF THE CORPORATE SUSTAINABILITY DUE DILIGENCE DIRECTIVE“, *InterEULawEast*, br. 2, vol. 9, str. 1–42.
9. Kaltenborn, M., Krajewski, M., Rühl, G., Saage-Maaß, M. (2023), *Lieferkettensorgfaltspflichtenrecht*, München: C.H. Beck
10. Khoury, S.; Whyte, D. (2019) „Sidelineing corporate human rights violations: The failure of the OECD’s regulatory consensus“, *Journal of Human Rights*, broj 4, volumen 18, str. 363–381.

11. Krajewski, M.; Tonstad, K.; Wohltmann, F. (2021) „Mandatory Human Rights Due Diligence in Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction?”, *Business and Human Rights Journal*, broj 3, volumen 6, str. 550–558.
12. Koprić, I. (2013) „Razvoj i problemi agencijskog modela s posebnim osvrtom na nezavisne regulatore”, u: Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (ur.), *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*, Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 1–29.
13. Krbek, I. (1960), *Pravo javne uprave FNRJ. Knj. 1: Osnovna pitanja i prava građana*, Zagreb: Birotehnički izdavački zavod.
14. Krbek, I. (1950), *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb: Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti.
15. Lichuma, C. O. (2021) „(Laws) made in the “first world”: A TWAIL critique of the use of domestic legislation to extraterritorially regulate global value chains”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg Journal of International Law)*, broj 2, volumen 81, str. 497–532.
16. Macchi, C. (2022), *Business, Human Rights and the Environment: The Evolving Agenda*, The Hague: T.M.C. Asser Press.
17. Martin-Ortega, O.; Dehbi, F.; Nelson, V.; Pillay, R. (2022) „Towards a Business, Human Rights and the Environment Framework”, *Sustainability*, vol. 14, br. 11, članak 6596, .
18. Mekanović, I., Novosel, Z. (2012) „Državne regulatorne agencije u funkciji regulacije tržišta i tržišne konkurencije”, *Pravni vjesnik*, br. 3–4, vol. 28, str. 65–88.
19. Mittwoch, A.-C.; Bremenkamp, F. L. (2023) „The German Supply Chain Act – A Sustainable Regulatory Framework for Internationally Active Market Players?”, *Review of European and Comparative Law*, vol. 55, br. 4, str. 189–219.
20. Musa, A. (2013) „Dobro upravljanje u hrvatskim regulacijskim agencijama: prema pravnom okviru”, u: *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*, Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 103–154.
21. Musa, A. (2014), *Agencijski model javne uprave*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
22. Ruggie, J. G. (2013), *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, New York: W. W. Norton & Company.

23. Savourey, E.; Brabant, S. (2021) „The French law on the duty of vigilance: Theoretical and practical challenges since its adoption”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 6, br. 1, str. 141 – 152.
24. Schilling-Vacaflor, A. (2021a) „Integrating Human Rights and the Environment in Supply Chain Regulations”, *Sustainability*, broj 17, volumen 13, str. 1–15.
25. Schilling-Vacaflor, A. (2021b) „Putting the French Duty of Vigilance Law in Context: Towards Corporate Accountability for Human Rights Violations in the Global South?”, *Human Rights Review*, broj 1, volumen 22, str. 109–127.
26. Sinnig, J.; Zetsche, D. A. (2025) „The EU’s Corporate Sustainability Due Diligence Directive: From Disclosure to Mandatory Prevention of Adverse Sustainability Impacts in Supply Chains”, *European Journal of Risk Regulation*, broj 2, volumen 16, str. 628–652
27. Shulman, S. (2024) „Corporate Sustainability Due Diligence: Combining Human Rights and the Environment”, *Columbia Journal of Environmental Law*, broj 2, volumen 49, str. 479–523.
28. Tomić, Lj. M. (2023) „Environmental and Legal Aspects of the New German Law on Corporate Due Diligence in Supply Chains - Impact Analysis on Serbian Legal Entities”, *Strani Pravni Život*, br. 2 (April–June), str. 211–227.
29. Tomin, K. R. (2022) „Germany Takes Action on Corporate Due Diligence in Supply Chains: What the United States Can Learn From International Supply Chain Regulations”, *Loyola University Chicago International Law Review*, broj 2, volumen 18, str. 189–208.
30. Turner, S. J. (2008), *A Substantive Environmental Right: An Examination of the Legal Obligations of Decision-Makers Towards the Environment*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

B) Propisi i službene publikacije:

EU:

31. Direktiva (EU) 2024/1760 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o dubinskoj analizi za održivo poslovanje i izmjeni Direktive (EU) 2019/1937 te Uredbe (EU) 2023/2859, Službeni list Europske unije, 2024, SL L, 2024/1760 (5.7.2024), CS3D.

32. Europska komisija (2021) Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy (COM(2021) 66 final), Bruxelles: Europska komisija, COM (2021) 66.

Francuska:

33. Loi n 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (Zakon br. 2017-399 od 27. ožujka 2017. o dužnoj pažnji/obvezi nadzora matičnih društava i društava naručitelja), LDV.

Hrvatska:

34. Zakon o alternativnim investicijskim fondovima, Narodne novine, 2018, br. 21/2018, 126/2019, 110/2021, 83/2023, 152/2024, Zakon o AFI-u.

35. Zakon o carinskoj službi, Narodne novine, 2013, br. 68/2013, 30/2014, 115/2016, 39/2019, 98/2019, 155/2023, 36/2024, Zakon o carinskoj službi.

36. Zakon o elektroničkom novcu, Narodne novine, 2018, br. 64/2018, 114/2022, 136/2024, ZEN.

37. Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, Narodne novine, 2005, br. 140/2005, 154/2011, 12/2012, Zakon o HANFA-i.

38. Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci, Narodne novine, 2008, br. 75/2008, 54/2013, 47/2020, Zakon o HNB-u.

39. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, 2009, 47/09, 110/21

40. Zakon o platnom prometu, Narodne novine, 2018, br. 66/2018, 114/2022, 136/2024, ZPP.

41. Zakon o provedbi Uredbe (EU) 2020/1503 o europskim pružateljima usluga skupnog financiranja, Narodne novine, 2021, br. 144/2021, 83/2023, Zakon o Uredbi 2020/1503.

42. Zakon o provedbi Uredbe (EU) 2023/1114 o tržištima kriptovaluta, Narodne novine, 2024, br. 85/2024, Zakon o provedbi Uredbe 2023/1114.

43. Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 909/2014, Narodne novine, 2016, br. 44/2016, 123/2023, 152/2024, Zakon o provedbi Uredbe 909/2014.

44. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, 2020, br. 85/2020, 21/2023, 57/2024, Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave.

45. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, 1990, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14, Ustav RH.

Njemačka:

46. Gesetz über den Außenwirtschaftsverkehr (Außenwirtschaftsgesetz – AWG), Bundesgesetzblatt Teil I, 2013, Nr. 28, S. 1482, Zakon o vanjskom trgovinskom poslovanju

47. Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten), Bundesgesetzblatt Teil I, 2021, br. 46, str. 2959, LkSG.

UN:

48. Vijeće Ujedinjenih naroda za ljudska prava (2011) Vodeća načela Ujedinjenih naroda o poslovanju i ljudskim pravima: provedba okvira Ujedinjenih naroda „Zaštiti, poštovati i osigurati pravni lijek”, Ženeva: Ujedinjeni narodi, Načela UN-a.

C) Praksa Suda Europske unije:

49. Presuda, 9. ožujka 2010., Komisija protiv Njemačke, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125

50. Presuda, 16. listopada 2012., Komisija protiv Austrije, C-614/10, ECLI:EU:C:2012:631.

Prethodno priopćenje | Preliminary communication

**DOES THE CONDUCT OF AUTHORITIES IN AGRICULTURAL LAND
CONSOLIDATION PROCEEDINGS COMPLY WITH THE REQUIREMENTS OF
OF ARTICLE 6(1) OF THE (EUROPEAN) CONVENTION FOR THE
PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS? ³⁶**

**UDOVOLJAVA LI RAD TIJELA POSTUPKA KOMASACIJE
POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA NAČELIMA ČL. 6. ST. 1. (EUROPSKE)
KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA?**

Assoc. Prof. Sanja Grbić, PhD³⁷

University of Rijeka, Faculty of Law

E-mail: sanja.grbic@pravri.uniri.hr

Assoc. Prof. Dejan Bodul, PhD³⁸

University of Rijeka, Faculty of Law

E-mail: dejan.bodul@pravri.uniri.hr

³⁶ This paper has been written within the scope of the project „Existing Anthropogenic Protection of Convention Rights as chilling effect” (uniri-iz-25-69), funded by European Union – NextGenerationEU via the Croatian National Recovery and Resilience Plan 2021-2026, in conjunction with the University of Rijeka, Faculty of Law Programme Financing. The views and opinions expressed are solely those of the authors and do not necessarily reflect the official position of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

³⁷ ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9605-303X>

³⁸ ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5923-7200>

Sažetak

Članak 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda primjenjuje se na upravni postupak, pod uvjetom da je ishod od odlučujućeg značaja za privatna prava i obveze. U postupcima za koje se smatra da spadaju u područje javnog prava ili se provode pred upravnim tijelima/sudovima, može se odlučivati o građanskim pravima i obvezama te se na njih primjenjuje članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Cilj je rada analizirati udovoljava li rad tijela postupka komasacije poljoprivrednog zemljišta zahtjevima pravičnog suđenja koji proizlaze iz europskih (univerzalnih) pravnih standarda. Kompleksnost predmeta istraživanja i postavljeni zadaci uvjetovali su izbor metoda pa je u istraživanju korišten metodološki pristup koji obuhvaća proučavanje domaće i strane literature, odgovarajućih zakonskih propisa, kao i analizu prakse. U radu se posebno analizira praksa Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP) i Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: USRH) jer polazimo od pretpostavke da saznanja o ovome mogu biti ključna za razumijevanje problematike rada.

Ključne riječi: *Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta, počela pravičnog postupka, tijela komasacije.*

Summary

Article 6(1) of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms applies to administrative proceedings provided that their outcome is decisive for the determination of private rights and obligations. Proceedings which are classified under public law or conducted before administrative authorities or courts may nevertheless involve the determination of civil rights and obligations, in which case Article 6(1) of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is applicable. The aim of this paper is to examine whether the conduct of authorities involved in agricultural land consolidation proceedings meets the requirements of the right to a fair hearing as developed in European (universal) legal standards, in particular those derived from the jurisprudence of the European Court of Human Rights. The complexity of the subject matter and the research

objectives determined the choice of methodology. Therefore, the research employs a methodological approach encompassing the study of domestic and foreign legal literature, relevant statutory provisions, and an analysis of case law. Particular emphasis is placed on the jurisprudence of the European Court of Human Rights (hereinafter: ECtHR) and the Constitutional Court of the Republic of Croatia (hereinafter: CCRC), as it is assumed that insights derived therefrom may be crucial for understanding the issues addressed in this paper.

Keywords: *Agricultural Land Consolidation Act, right to a fair hearing, principles of fair proceedings, land consolidation authorities*

1. FRAMEWORK FOR DISCUSSION

Agricultural land constitutes a scarce and particularly valuable resource, the acquisition of which is frequently subject to specific conditions and restrictions.³⁹ National land laws, which exist in several EU Member States, pursue a variety of objectives, ranging from ensuring the continued use of agricultural land for farming purposes to reducing land concentration. What these legal regimes have in common is their orientation towards preventing excessive land speculation. Certain issues addressed by such legislation, particularly land concentration and land speculation, have recently gained considerable prominence within political agendas. This has resulted, *inter alia*, in the adoption by the European Parliament of a report on the concentration of agricultural land and farmers' access to land. Descending to a practical and empirical level, it should be noted that the problem of land fragmentation in the Republic of Croatia is, in fact, a centuries-old issue that has yet to be resolved, whether in the interest of the State itself or in the interest of landowners. This conclusion is supported by part of the explanatory memorandum to the Land Consolidation Act of 21 May 1891 (Simonetti, 2009). Without entering into an analysis of the genesis of this problem, it follows from the proposal of the new Act that the former Agricultural Land Consolidation Act failed to achieve the objective and purpose of agricultural land

³⁹ The importance of agricultural land stems from the fact that, pursuant to Article 52 of the Constitution of the Republic of Croatia, it is designated as a good of interest to the Republic of Croatia and, as such, enjoys its special protection.

consolidation. Accordingly, a new Agricultural Land Consolidation Act entered into force on 23 April 2022. The necessity of adopting new legislation was justified by the legislature on the grounds that, on the basis of the Agricultural Land Consolidation Act of 2015, not a single concrete consolidation procedure had been completed!

2. METHODOLOGY

The methodological approach of the paper is based on an examination of domestic and foreign legal literature, as well as relevant case-law of domestic and international courts. This approach has enabled the authors to analyse the most significant legal institutes in the field of the resolution of ownership disputes from a multidimensional perspective and, on that basis, to draw scientifically grounded, practically relevant conclusions. Although the normative method, entailing a critical analysis of the applicable legislative framework, predominates due attention is also given to comparative legal solutions, international legal standards, and the analysis of examples of both good and deficient practice. In response to the identified problem and the research question posed, the paper advances a potential solution encompassing a broad range of measures, ranging from amendments to legislation and subordinate regulations to the raising of awareness of procedural rights and the available mechanisms for their protection.

Following the presentation of the framework of the study (Chapter 1), the methodology employed is outlined in summary form (Chapter 2). Chapter 3 provides an analysis of existing research with the aim of demonstrating that the present inquiry constitutes the first systematic and scholarly examination of the issues relating to the authority conducting the proceedings. Chapters 4, 5, and 6 are devoted to a legal analysis, after which the conclusions summarise the results of the analysis (Chapter 7). Accordingly, the paper concludes with recommendations proposing possible solutions to the problem previously identified. A limiting factor in the context of this analysis is the absence of established practice, given that the new mediation legislation will not enter into practical application for several years. For this reason, the analysis is not grounded in practical difficulties encountered in practice, but rather in the identification of potential issues that may give rise to obstacles in the effective implementation of mediation proceedings.

3. REVIEW OF EXISTING RESEARCH

Land consolidation constitutes a comprehensive instrument for the regulation of agricultural land and has been applied for decades in numerous countries, initially throughout Europe and subsequently worldwide. In its early stages, land consolidation was based on an agrarian concept involving the grouping of landholdings and the creation of larger, regularly shaped parcels with the aim of increasing agricultural productivity while reducing production costs. Over time, the contemporary concept of land consolidation has evolved into one of the most complex systems of rural land management measures, as well as an important instrument of spatial development and the attainment of optimal conditions for intensive agricultural production, sustainable land use, and the overall improvement of living conditions in rural areas. However, legal literature contains only a limited number of scientific works addressing the extensive and complex issues related to agricultural land. For the purposes of this paper, literature specifically analysing agricultural land consolidation is of particular relevance, yet its number is even more modest. From both an empirical and doctrinal perspective, the subject matter has been conceptualised primarily in the papers of a small number of practitioners and legal scholars.⁴⁰

⁴⁰ Gavella N. et al.; Stvarno pravo, Svezak 1, II izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2007.; Žuvela M.; Vlasničkopравни odnosi, Organizator, Zagreb, 2009.; Hrvoj-Šipek Z.; Određeni problemi oko uknjižbe prava vlasništva na nekim nekretninama, Nekretnine u pravnom prometu, Inženjerski biro, Zagreb, 2009.; Hrvoj-Šipek Z.; Uloga i postupanje državnog odvjetništva u postupku uknjižbe cesta, Stručni skup Građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava, Rovinj, 2016.; Koketi B.; Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, Stručni skup Građansko- upravnih odjela državnih odvjetništava, Stubičke toplice, 2010., Hrvatska odvjetnička komora 2017.; Koketi B.; Zakon o upravljanju državnom imovinom i nadležnost za postupanje državnih odvjetništava, Organizator, Zagreb 2012.; Kontrec D., Stjecanje prava vlasništva dosjelošću na nekretninama u društvenom vlasništvu u svjetlu nove prakse Europskog sud za ljudska prava, Zb. Prav. Fak. Sveuč. Rij.(1991) v.38, br.1, 573-594 (2017); Peček R., Utjecaj presude "Trgo protiv Hrvatske" na sudsku praksu u vezi s dosjelošću, Informator br. 6242 - 6243, 1. i 4.1.2014.; Damjanović D., Stjecanje prava vlasništva dosjelošću s posebnim osvrtom na primjenu presuda Europskog suda za ljudska prava, Stručni skup Građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava, Rovinj, 2017.; Damjanović D., Pretvorba – Pravni učinci procjene objekata izgrađenih na općem dobru, Stručni skup Građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava, Sv. Martin na Muri, 2015.; Milaković G., Dosjelost kao način stjecanja prava vlasništva Republike Hrvatske na

From a research standpoint, the existing literature more or less converges in identifying serious problems that have arisen in adjudication and judicial practice since the entry into force of the Ownership and Other Real Rights Act, particularly with regard to the acquisition of ownership rights over parts of immovable property, that is, over newly formed cadastral parcels. In relation to these issues, a relatively extensive body of case-law has developed over time. However, such case-law is frequently divergent and has yet to be harmonised to a degree that would ensure uniform application of the law and equality of all persons before it. This is all the more so given that the Supreme Court of the Republic of Croatia, due to statutory limitations on the admissibility of revision appeals, has been, save for exceptional cases, unable to articulate comprehensive legal positions on these issues or to adopt authoritative legal opinions thereon at sessions of its Civil Law Department. The authors referred to above, and in particular Professor Simonetti, emphasise, through their analyses of the state of agricultural land that this represents a complex and persistent problem, thereby the statement about the need to introduce changes to existing practice is always relevant. Nevertheless, a legal analysis of the question of whether the conduct of authorities in agricultural land consolidation proceedings complies with the principles of Article 6 (1) of the Convention has remained unaddressed in the existing literature. From the foregoing, it follows that the current literature neither provides an answer nor offers useful explanations or appropriate analytical approaches with regard to the issue under consideration. Accordingly, the present research constitutes the first systematic and scientifically grounded legal analysis of this problem.

poljoprivrednom zemljištu, Informator broj 6141 od 12.01.2013. i 6142 od 16.1.2013.; Simonetti, P., Pravna na građevinskom zemljištu (1945-2007), Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, 2008.

4. DOES ARTICLE 6 (1) OF THE EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS APPLY TO ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS?

Pursuant to explicit provisions of positive law, land consolidation is carried out in the interest of the Republic of Croatia. All land consolidation proceedings are designated as urgent and, by their nature, constitute administrative proceedings conducted in accordance with the General Administrative Procedure Act. Having regard to the competences and discretionary powers vested to administrative authorities, such authorities are required to act in compliance with international standards of a fair trial that are essential for the protection of human rights and fundamental freedoms. Therefore, although Article 6 of the Convention enshrines the right to a fair trial, its guarantees apply upon the initiation of administrative proceedings. Moreover, the mechanisms of protection do not cease with the adoption of a decision, but extend to the enforcement phase of administrative acts. The case of *Ringeisen v. Austria* concerned administrative proceedings for the registration of a transfer of land, in which the Court held that “the character of the legislation governing the decision in the case (civil law, commercial law, administrative law, etc.), as well as the character of the authority competent in the matter (ordinary court, administrative court, etc.), is of little consequence.” In that judgment ECtHR emphasized that the manner in which a right or obligation is classified under domestic law is not decisive. The guarantees set forth in Article 6 of the Convention apply across all types of proceedings, ranging from criminal and disciplinary proceedings to administrative and civil proceedings, and even to proceedings conducted before other bodies exercising public authority.

5. FRAMING THE PROBLEM

The land consolidation authority (Article 6(1)(6) ALCA) is the unit of local self-government or the City of Zagreb, or, where prescribed by law, the ministry competent for agricultural land (hereinafter: the Ministry). By virtue of this provision, the legislature assigns responsibility for conducting land consolidation proceedings to local self-government units. In this context, two bodies are of particular relevance: the Commission and the Decision-Making

Authority. The Commission is a collective body appointed by the land consolidation authority for the purpose of preparing draft acts and carrying out other actions necessary for the implementation of land consolidation (Article 6(1)(9) ALCA). The Decision-Making Authority, on the other hand, is the executive body of the unit of local self-government or the City of Zagreb, or the Ministry, which, in the course of land consolidation proceedings, decides in administrative matters on the rights, obligations, or legal interests of the parties in accordance with the special legislation governing the general administrative procedure (Article 6(1)(10)). The Government of the Republic of Croatia also participates in land consolidation proceedings by adopting, upon the proposal of Ministry Agricultural Land Consolidation Programme as a planning act determining the implementation of land consolidation over an indicative land area for a specified period and in accordance with the planned financial resources. Central question that arises is as to whether the bodies before which land consolidation proceedings are conducted qualify as bodies that satisfy the requirements of Article 6(1) of the Convention.

6. CONSTITUTIONAL-CONVENTIONAL ANALYSIS

The intention is to clarify the legal institutes that arose as a result of the long-term practice of the Constitutional Court of the Republic of Croatia and the ECtHR, and by examining their mutual relationship, to gain knowledge about the legal-logical decision-making mechanism in cases concerning violations of the right of access to a court in the context of the issue addressed in the title. The right of access to a court constitutes the most important guarantee of the right to a fair trial, without the realisation of which none of the other guarantees of a fair trial can be achieved. The right to a fair trial, guaranteed by Article 29(1) of the Constitution of the Republic of Croatia, encompasses several aspects that render the judicial process as a whole fair. In its essence, it is a procedural guarantee requiring that proceedings before state authorities are conducted in accordance with principles that ensure a fair trial for the parties involved and it implies accessibility to proceedings with all the features of a judicial form of examination. Everyone's right to access to court is part of the fundamental human right to a fair trial, and it implies accessibility to proceedings with all the features of a judicial form of examination. The right of access to a court itself comprises several aspects. The possibility of initiating judicial

proceedings for the purpose of obtaining a decision on the rights and obligations of the parties, although not in itself sufficient to secure the right of access to a court, constitutes that aspect of the right of access to a court without which the other guarantees inherent in the right to a fair trial would lack any legal significance. The right of access to a court, however, is not absolute; it may be restricted by law (Article 16 of the Constitution). It is subject to limitations, particularly those relating to the conditions governing the admissibility of legal remedies since, by its very nature, it calls for regulation by the State, which enjoys a certain margin of appreciation in this respect. Such limitations, however, must not reduce access to a court in such a way, or to such an extent, that the very essence of the “right to a court” is impaired (see, *exempli gratia*, Decision of the CCRC, no. U-III-2466/17 of 23 October 2019). Any restriction must therefore be prescribed by law, pursue a legitimate aim, and there must exist a reasonable relationship of proportionality between the restriction and the aim sought to be achieved thereby (Decision of the CCRC, no. U-I-949/1995 et al. of 23 November 2005). In the present case, in order to answer the question whether the debtor’s right of access to a court has been restricted, it is necessary to address three issues: whether there was a restriction of the right of access to a court; if so, whether the restriction pursued a legitimate aim; and, if so, whether the restriction was proportionate to the legitimate aim sought to be achieved.

6.1.1. Is there a restriction on the right of access to a court?

Having regard to the competences and discretionary powers of the administrative authorities concerned, it is essential that individuals have the right to appeal against administrative acts affecting their rights or interests. Accordingly, the guarantee of judicial review of administrative acts by a competent and independent court, acting in accordance with international and regional standards of a fair trial, is crucial for the protection of human rights and fundamental freedoms. Although the new ALCA as *lex specialis*, does not provide for the lodging of an appeal, that is, an appeal is not permitted against decisions on compensation for buildings, simple structures and plantations (Article 9(5)), the minister’s decision by which the ministry assumes the conduct of land consolidation proceedings (Article 17(10)), the decision of the case officer initiating land consolidation (Article 21(5)), the decision determining land for the

common needs of land consolidation participants (Article 32(3)), the decision on the allocation of land for public needs (Article 33(4)) the decision on the implementation of land consolidation (Article 34(7)) and the decision on land consolidation (Article 44(3)), an administrative dispute may be instituted before the competent administrative court. Therefore, taking into account the complexity of these proceedings, it is our view that the specific requirements of a fair trial resulting from universal and regional standards have been met, that is, the requested material and procedural guarantees have been established. However, even if one were to proceed from the standpoint that there are restrictions affecting the right of access to a court, such restrictions would not be incompatible with the constitutional and Convention right to a fair trial (Article 6), provided that they pursue a legitimate aim and that there exists a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the legitimate aim sought to be achieved.

6.1.2. Does the work of the bodies before which agricultural land consolidation proceedings are conducted pursue a legitimate aim?

In the Republic of Croatia, until 12 May 2015, the adopted Land Consolidation Act of 1979 was in force, which underwent two amendments in 1984 and 1987. An interesting fact is that in the period from 1987 to 2015 there were no interventions in the text of the Act through amendments or supplements. On 12 May 2015, the Agricultural Land Consolidation Act entered into force. However, during the period of its applicability, not a single land consolidation procedure was successfully carried out. Currently in force and applied is the new Agricultural Land Consolidation Act from 2022. The freedom of the legislator to choose or change a particular legislative model does not mean, nor does it relieve the legislator or the proposer of legislation, of the obligation to provide sufficient and relevant reasoning in legislative proposals, including the existence of rational and objectively justified reasons for the chosen model or for its modification. This is because, in a democratic society founded on the rule of law and the protection of constitutional values, it is unacceptable to submit legislative proposals to the Croatian Parliament that do not contain sufficient and relevant explanations, as this undermines legal certainty, introduces legal uncertainty and unpredictability, and unnecessarily leads to proceedings before the CCRC. Although, in principle, it is acceptable that such explanations do

not necessarily have to be formulated in accordance with the rules applicable to the reasoning accompanying legislative proposals submitted to the Croatian Parliament by the Government, they must nevertheless, irrespective of the proposer of the legislation, always contain the necessary information in terms of their relevance and sufficiency. This applies in particular to cases where the matter does not concern a mere legal-technical amendment, but rather a structural normative intervention that substantially alters the existing legislative model, as is the case here. Nevertheless, in the Final Proposal of the ALCA, authors consider that sufficient and relevant explanations have been provided. The legislator, in the section “*Reasons for which the Act is enacted and the issues regulated thereby*”, stated “*the aim of effective implementation of agricultural land consolidation, whereby cadastral parcels would be merged into larger and more regular plots, which would contribute to an increase in agricultural production, the creation of greater added value in agricultural production, the placing into use of neglected agricultural land, the optimisation of the shape of cadastral parcels and the surface area of agricultural land, the creation of better conditions for the cultivation of agricultural land through the arrangement of access roads and communal infrastructure, and the resolution of property-law relations, all with the purpose of exerting a significant impact on the development and enhancement of rural areas*” (vlada.gov.hr).

What is lacking, however, is a qualitative and quantitative analysis that would demonstrate how the existing solution contributes to the acceleration of the procedure, given that the land consolidation procedure remains a lengthy and complex process. It should be taken into account that, at certain stages of the procedure, in addition to the ALCA, it will be necessary to apply at least the Public Procurement Act and the Real Property Valuation Act, which further complicates and prolongs the procedure itself. Legal doctrine points out that the simplicity of the procedure is further undermined by the fact that disputes concerning ownership rights and other real rights, proceedings for the partition of co-ownership communities, and probate proceedings arising from the land consolidation process will be decided by the competent courts or other bodies and authorised persons where so prescribed by special legislation. In view of the protracted nature of civil proceedings conducted on the basis of ownership status, it is reasonable to expect that the land consolidation procedure will remain legally complex and time consuming. Furthermore, legal doctrine notes that insufficient consideration has been given to the fact that a large number of

local self-government units do not have an adequate number of qualified civil servants capable of effectively conducting land consolidation procedures (Plavičić, V., 2022).

6.1.3. Is the work of the bodies before which agricultural land consolidation proceedings are conducted proportionate to the legitimate aim pursued?

In answering this question, it is necessary to refer to the principle of legal certainty, emphasising that the right of access to a court must always be interpreted in the light of the rule of law, as the highest value of the constitutional order of the Republic of Croatia, which, *inter alia*, requires that all parties have an effective legal remedy enabling them to protect their rights. Within the framework of the implementation of land consolidation proceedings, the legislator has normatively regulated that certain acts are not subject to appeal, but may nevertheless be challenged by bringing an action against the act by which the administrative matter is decided. In this manner, an objective and reasonable justification for proportionality in respect of the right of access to a court, as an integral part of the constitutional right to a fair trial, has been achieved. Moreover, a fair balance has been struck between the interests of the Republic of Croatia and the protection of the ownership rights of the parties and participants in the land consolidation proceedings, since the interference by the State with their right of ownership did not impose an excessive individual burden that could be regarded as disproportionate to the nature of the need for restriction in the specific case, that is, to the legitimate aim sought to be achieved by such restriction.⁴¹

7. INSTEAD OF CONCLUSION

In analysing Article 29 of the Constitution and Article 6 of the Convention, as well as the question whether the right of access to a court has been violated, the case law indicates that the proceedings must be examined as a whole, as a single and coherent process, rather than by

⁴¹ The Constitutional Court followed the findings set out in the judgment *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, in which the European Court of Human Rights provided an analysis of Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention.

focusing on an isolated factor, event, or aspect, although it is not excluded that a particular factor may be of decisive importance in assessing the overall fairness of the proceedings. What remains contentious in the present analysis is whether the bodies before which agricultural land consolidation proceedings are conducted satisfy the requirements of Article 6(1) of the Convention, which would result in a restriction of the right of access to a court to an extent that calls into question the very essence of that right. Here, with regard to the decision, the position will still be taken, namely that there is no violation of the right of access to court, while fully acknowledging the exceptional and notorious complexity of this choice and accepting the fact that, in such complex and multifaceted matters, there are arguments in favour of both positions, and that the final determination depends on factors attributable to each respective set of arguments. Support for the author's position is also found in the case law of the ECtHR, which is applied directly or immediately. In a case before the ECtHR, the applicants were farmers whose land was subject to land consolidation proceedings. According to their submissions, the agricultural bodies before which the relevant proceedings were conducted, each composed of three judges and five civil servants, did not constitute independent and impartial tribunals. The ECtHR held that there had been no violation of Article 6(1) of the Convention, finding that the Provincial and Supreme Land Reform Boards, before which the applicants had lodged appeals against numerous land consolidation decisions affecting their land, were independent and impartial tribunals. It emphasised that the independence and impartiality of the judicial members were not in dispute. As regards the civil servants, their participation was not in itself contrary to Article 6(1) of the Convention. Their independence was guaranteed by the Constitution and the relevant legislation, and public authorities were prohibited from giving them any instructions concerning the exercise of their judicial duties. Furthermore, the applicants had not alleged that the civil servants who examined their case had received any instructions in relation to the subject matter of the dispute. The boards were independent not only of the executive branch but also of the parties to the proceedings, namely the landowners concerned. In those circumstances, the hierarchical links that existed in other contexts between civil servants from the same department within the provincial or federal civil service to which they belonged were likewise of no relevance. Similarly, the participation of civil servants who were members of the boards by virtue of their expertise in agronomy, forestry, and agriculture could not give rise to doubts as to the

independence and impartiality of the boards. They were experts in their respective fields, and the involvement of such experts is necessary in cases concerning land consolidation, given that such proceedings give rise to highly complex issues.

LITERATURE

- 1.Damjanović D. (2017.), Stjecanje prava vlasništva dosjelošću s posebnim osvrtom na primjenu presuda Europskog suda za ljudska prava, Stručni skup Građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava: Rovinj,
- 2.Damjanović D. (2015.), Pretvorba – Pravni učinci procjene objekata izgrađenih na općem dobru, Stručni skup Građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava: Sv. Martin na Muri, Gavella N. i suradnici (2007.) Stvarno pravo, Svezak 1, II izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine: Zagreb,
- 3.Hrvoj-Šipek Z. (2009.), Određeni problemi oko uknjižbe prava vlasništva na nekim nekretninama, Nekretnine u pravnom prometu, Inženjerski biro: Zagreb,
- 4.Hrvoj-Šipek Z. (2016.), Uloga i postupanje državnog odvjetništva u postupku uknjižbe cesta, Stručni skup Građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava: Rovinj,
- 5.Koketi B. (2017.), Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, Stručni skup Građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava, Hrvatska odvjetnička komora: Stubičke toplice,
- 6.Koketi B. (2012.), Zakon o upravljanju državnom imovinom i nadležnost za postupanje državnih odvjetništava, Organizator: Zagreb;
- 7.Kontrec D. (2017.), „Stjecanje prava vlasništva dosjelošću na nekretninama u društvenom vlasništvu u svjetlu nove prakse Europskog suda za ljudska prava“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, v. 38, 573-594.
- 8.Milaković G. (2013.), Dosjelost kao način stjecanja prava vlasništva Republike Hrvatske na poljoprivrednom zemljištu, Informator broj 6141. i 6142,
- 9.Plavičić, V.(2022.), „Pojednostavljuje li zaista novi Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta postupak komasacije“, <https://www.spi.hr/pojednostavljuje-li-zaista-novi-zakon-o-komasaciji-poljoprivrednog-zemljista-postupak-komasacije/> (17.1.2026.)
- 10.Peček R. (2014.), „Utjecaj presude "Trgo protiv Hrvatske" na sudsku praksu u vezi s dosjelošću“, Informator br. 6242 - 6243, 1. i 4.1.,
- 11.Simonetti, P. (2009), Prava na nekretninama, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci: Rijeka,
- 12.Žuvela M. (2009.), Vlasničkopravni odnosi, Organizator: Zagreb,

13. Simonetti, P. (2008.), *Pravna na građevinskom zemljištu (1945-2007)*, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet,
14. Government of the Republic of Croatia, <https://vlada.gov.hr/sjednice/110-sjednica-vlade-republike-hrvatske-35149/35149>, (15.1.2026.)
15. Constitution of the Republic of Croatia, Official Gazette, No. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
16. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights), Official Gazette – International Agreements, No. 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06, 13/17 (hereinafter: the Convention)
17. Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Agricultural Land and European Union Law, Official Journal of the European Union C 350/5
18. Public Procurement Act, Official Gazette, No. 120/16, 114/22
19. Land Consolidation Act, Official Gazette, No. 10/79, 21/84, 5/87
20. Agricultural Land Consolidation Act, Official Gazette, No. 51/15
21. Agricultural Land Consolidation Act, Official Gazette, No. 46/22, 78/25 (hereinafter: ALCA)
22. General Administrative Procedure Act, Official Gazette, No. 47/09, 110/21
23. Ownership and Other Real Rights Act, Official Gazette, No. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17
24. Real Property Valuation Act, Official Gazette, No. 78/15
25. *Baka v. Hungary*, no. 20261/12, Judgment of 27 May 2014, ECtHR
26. *Boulois v. Luxembourg*, no. 37575/04, Judgment of 3 April 2012, ECtHR
27. *Ettl and Others v. Austria*, no. 9273/81, Judgment of 23 April 1987, ECtHR
28. *Ringeisen v. Austria*, no. 2614/65, Judgment of 16 July 1971, ECtHR
29. *Smolić v. Croatia*, no. 51472/12, Judgment of 15 March 2018, ECtHR
30. *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, no. 7151/75 and 7152/75, Judgment of 23 September 1982, ECtHR
31. *Šimecki v. Croatia*, no. 15253/10, Judgment of 30 April 2014, ECtHR

Izvorni znanstveni članak | Original scientific paper

**ANALIZA POLOŽAJA HRVATSKIH DRŽAVLJANA KAO STRANIH
ULAGATELJA KROZ PRIZMU ZAKONA O PROVJERI STRANIH ULAGANJA⁴²**

**ANALYSIS OF THE POSITION OF CROATIAN CITIZENS AS FOREIGN
INVESTORS THROUGH THE LENS OF THE FOREIGN DIRECT INVESTMENT
SCREENING ACT**

izv. prof. dr. sc. Dejan Bodul

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

Hahlić 6, 51000 Rijeka

dejan.bodul@pravri.uniri.hr

Martina Smojver, mag. iur.

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

Hahlić 6, 51000 Rijeka

mticic@pravri.uniri.hr

⁴² "This paper has been written within the scope of the project „ Existing Anthropogenic Protection of Convention Rights as a Chilling Effect" (uniri-iz-25-69), funded by European Union – NextGenerationEU via the Croatian National Recovery and Resilience Plan 2021-2026, in conjunction with the University of Rijeka, Faculty of Law Programme Financing. The views and opinions expressed are solely those of the authors and do not necessarily reflect the official position of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them."

Sažetak:

Prema načelnim stajalištima zauzetim u praksi Europskog suda za ljudska prava, diskriminacija znači različito postupanje prema osobama u relevantno sličnim situacijama, bez objektivnog i razumnog opravdanja, to jest ako ne teži ostvarenju legitimnog cilja, te ako ne postoji razumni odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja kojemu se težilo (vidi na primjer predmete ESLJP-a Oršuš i drugi protiv Hrvatske, br. 15766/03, §§ 149. i 156., presuda od 16. ožujka 2010.). S druge strane, pojam državljanstva star je koliko i pojam države, a određuje prava i obveze koje pojedinac uživa. U ovom radu bavimo se analizom dviju komplementarnih tema koje smo tijekom argumentacije povezali u jedinstvenu cjelinu. Cilj je rada analizirati ustavno-konvencijsku pozadinu formulacije prema kojoj su strani ulagatelji i hrvatski državljani koji imaju i državljanstvo treće države. Kompleksnost predmeta istraživanja i postavljeni zadaci uvjetovali su izbor metoda, pa je u istraživanju korišten metodološki pristup koji obuhvaća proučavanje domaće literature, odgovarajućih zakonskih propisa, kao i analizu prakse, što je omogućilo autorima da institut državljanstva i diskriminacije analiziraju višedimenzionalno te da na osnovu toga izvedu korisne i upotrebljive znanstvene zaključke.

Ključne riječi: *Zakon o provjeri stranih ulaganja, diskriminacija, hrvatski građani; strana ulaganja; Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.*

Summary:

According to the principled positions adopted in the case law of the European Court of Human Rights, discrimination means treating persons in relevantly similar situations differently without objective and reasonable justification, i.e., where such treatment does not pursue a legitimate aim or where there is no reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought (see, for example, the ECtHR case *Oršuš and Others v. Croatia*, no. 15766/03, §§ 149 and 156, judgment of 16 March 2010). On the other hand, the concept of nationality is as old as the concept of the state itself, and it determines the rights and obligations enjoyed by an individual. This paper addresses an analysis of two complementary themes which,

in the course of the argumentation, are connected into a coherent whole. The aim of the paper is to analyse the constitutional and Convention-law background of the formulation according to which foreign investors include Croatian nationals who also hold the nationality of a third country. The complexity of the subject matter and the set research tasks determined the choice of methods; therefore, the research employs a methodological approach that includes the study of academic literature, relevant legal regulations, as well as an analysis of case law. This approach enabled the authors to analyse the institutes of nationality and discrimination in a multidimensional manner and, on that basis, to draw useful and applicable scientific conclusions.

Key words: *Foreign Direct Investment Screening Act; discrimination; Croatian citizens; foreign investment; ECHR.*

1. INTRODUCTION: DEFINING THE RELEVANT TERMS

Taking into account the complexity and topicality of the issues addressed in this paper, and for the sake of precision and clarity, we consider it important to provide, *ab initio*, an explanation of the basic concepts related to the subject matter of this work: citizenship and discrimination.

One of the most significant sources regarding international principles on citizenship is the 1948 Universal Declaration of Human Rights.⁴³ The Declaration proclaims that everyone has the right to a nationality and that no one shall be arbitrarily deprived of their nationality nor denied the right to change their nationality. However, neither the European Convention⁴⁴ nor other conventions recognize a right to a specific nationality.⁴⁵ Nevertheless, as the European Court of

⁴³ Universal Declaration of Human Rights, United Nations, 10 December 1948.

⁴⁴ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), NN-MU 18/97., 6/99, 14/02., 9/05, 1/06., 13/17.

⁴⁵ European Court of Human Rights (ECtHR), *Genovese v. Malta*, no. 53124/09, judgment of 11 October 2011, p. 30.

Human Rights (ECtHR) has emphasized, “citizenship is an element of a person’s identity.”⁴⁶ Accordingly, interference with citizenship issues, in certain circumstances, may raise a question under Article 8 of the Convention due to the impact such deprivation may have on an individual’s private life.⁴⁷ According to established international (and doctrinal) principles, matters of nationality are considered to fall within the internal (exclusive) jurisdiction of the state (*domaine réservé*). Citizenship is a legal relationship of a public law character between a natural person and a sovereign state, on the basis of which that person holds the status of a citizen, i.e., a legal bond linking an individual to a particular state (Isin and Nielsen, 2008; Marshall, 1992). Every state has the right, through its constitution and laws, to determine who is entitled to its citizenship (Brøndsted, 2008). However, albeit as an anomaly, dual citizenship has become an increasingly common phenomenon. Legal scholarship emphasizes that the proliferation of dual citizenship has been contributed to by several factors: increased levels of migration, the success of women’s movements advocating gender equality, the dissolution of states, diminished concern for diplomatic protection accompanied by the growing importance of human rights, and the varying interests of immigrant-receiving states (Blatter et al., 2009). To this list should also be added well-known trends of globalization and differing legislative frameworks governing the conditions for acquiring citizenship (Spiro, 2010). Within democratic theory, the main debate on dual citizenship takes place between two opposing poles - liberal and communitarian conceptions of democracy. While the former emphasizes individual rights and citizenship as a status, communitarian democracy focuses on the common good and individual duties, thus viewing citizenship as a practice (Blatter, 2011).

In analysing the concept of discrimination, we observe that, although according to the generally accepted definition the term ‘discrimination’ appears relatively simple,⁴⁸ doctrinal debates

⁴⁶ See, *inter alia*, ECtHR, *Usmanov v. Russia*, no. 43936/18, judgment of 22 December 2020, p. 53; ECtHR, *Ghormid et al. v. France*, no. 52273/16, judgment of 25 June 2020, p. 43–44.

⁴⁷ ECtHR, *Slivenko et al. v. Letonia*, no. 48321/99, 2002–II, p. 77; ECtHR, *Karashev v. Finland*, no. 31414/96, 1999–II.

⁴⁸ According to her, discrimination consists of treating persons who are in similar situations differently, without objective and reasonable justification. ECtHR, *D. H. et al. v. Czech Republic*, no. 57325/00, judgment of 13 November 2007, para. 75.

indicate that in practice a complex and multidimensional understanding of discrimination has developed. Article 14(1) of the Constitution of the Republic of Croatia does not explicitly list citizenship as a ground for discriminatory treatment.⁴⁹ At the same time, the guarantee of equal treatment contained in this constitutional provision is not expressly closed. By listing certain grounds, the Constitution provides examples of *prima facie* questionable criteria of differentiation, clearly expressing the fundamental principle they concretize. The list of discriminatory grounds in Article 14(1) of the Constitution is not exhaustive. Through constitutional interpretation - which, in addition to the semantic meaning of the provision, takes into account its underlying values and purpose, as well as its relationship to other related provisions that together form the system of constitutional protection of fundamental rights and freedoms - it is possible to further specify constitutional provisions in order to fully and effectively realize the essence of the fundamental principle expressed therein. In this regard, when interpreting Article 14 of the Constitution, it is necessary to take into account the fact that the Constitution devotes particular attention to citizenship (Guštin, 2019).⁵⁰ Of particular importance is Article 1 of the Constitution, but the provisions of Articles 9, 10, 26, 32, 33, 44, and 45 must not be overlooked as well. Furthermore, discrimination is not defined in Article 14 of the European Convention (which provides for a prohibition of discrimination in relation to the rights guaranteed by the Convention itself), nor in Protocol No. 12 to the Convention (which extends the prohibition of discrimination to other rights provided by the legal framework, introducing a general prohibition of discrimination). However, the ECtHR has interpreted national origin - the ground on which the primary focus of this protected category has shifted - in terms of citizenship. Different treatment based on residence, according to both the ECtHR and the Court of Justice of the European Union (CJEU), is equivalent to different treatment on the basis of citizenship, since in most cases nationals of a state also reside in that state. To that extent, the prohibition of discrimination on the grounds of national or social origin effectively concerns the rights of foreigners and prohibits discrimination based on citizenship or residence.

⁴⁹ Constitution of the Republic of Croatia, NN, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14, art. 14.

⁵⁰ Decision and Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, no.: U-I-3330/2023 et al. of 19 November 2025.

2. SUBJECT MATTER AND METHODOLOGY

The subject of the analysis comprises the applicable legal norms relating to Croatian nationals who also hold the citizenship of a third country, taking into account the possible consequences that incomplete or inadequate regulation may have on their rights and interests. In the first part of the paper, the basic concepts, the methodology applied, and the structure of the work are explained. The paper seeks to offer feasible and practical solutions for improving and advancing existing practice. It may serve various stakeholders, including policymakers involved in judicial reform processes, as well as practitioners, upon whom the proper understanding, scope, and manner of application of the law largely depend. Particular attention in the analysis is devoted to the practical aspects of the application of the law. The focus will be on statutory provisions that have proven to raise uncertainties in practice, to be subject to differing interpretations, or otherwise to cause difficulties in their implementation, ultimately preventing or diminishing the intended effects of the law (Chapters 1 and 2). Subsequently, the authors formulate the central research problem (Chapter 3). In the chapter entitled “Discussion” (Chapter 4), the positions and case law of the ECtHR are analysed. Finally, in the conclusion, the results of the analysis are summarized. The paper concludes with recommendations suggesting possible solutions to the previously identified problems (Chapter 5).

3. FRAMING THE PROBLEM

For the purposes of our paper, the relationship between the Citizenship Act (CA)⁵¹ and the Foreign Direct Investment Screening Act (FDISA)⁵² is of particular importance. The CA specifies that a Croatian citizen who also holds a foreign citizenship is considered, before the authorities of the Republic of Croatia, exclusively as a Croatian citizen (Art. 2). In contrast, the FDISA defines a foreign investor as also including a natural person who, in addition to Croatian

⁵¹ Zakon o državljanstvu (Citizenship Act), NN, no. 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19, 138/21.

⁵² Zakon o provjeri stranih ulaganja (Foreign Direct Investment Screening Act), NN, no. 136/25.

citizenship or the citizenship of an EU member state, holds the citizenship of a third country (Art. 6, para. 1, item 24).

While it is generally true that in most cases it is straightforward, and even *prima facie*, to determine which legal norm is general and which is special, this is not always the case. Specifically, although it is clear in principle that the CA occupies the position of a general law in relation to the FDISA, it is not entirely possible to exclude situations in which, in the context of these two laws, the conclusion may in fact be reversed or at least significantly different, because the legal complexity of citizenship issues can be interpreted in various ways.

Starting from the premise that citizenship constitutes the legal bond between an individual and a state, which gives rise to certain rights and obligations, the aim is to answer whether citizenship confers equal rights and obligations on all citizens or whether, due to objective and reasonable justification, different treatment of certain citizens is permissible.

4. DISCUSSION

The intention is that, by clarifying the legal institutes that have developed as a result of long-standing practice and by examining their interrelationships, insights can be gained into the legal and logical reasoning employed by the ECtHR in cases of discrimination.

4.1. PROHIBITION OF DISCRIMINATION UNDER ARTICLE 14 OF EUROPEAN CONVENTION

Article 14 of the European Convention is a central provision of Convention law concerning the prohibition of discrimination, as it has been accepted by all States Parties to the Convention. Although Article 14 does not establish a classic substantive Convention right, it is included in Section I of the European Convention, among the provisions regulating Convention rights. On this basis, it can be concluded that any criterion of differentiation can be examined under Article 14, regardless of whether it is explicitly listed among the prohibited grounds of discrimination within the framework of international human rights protection.

4.2. THE DEPENDENT LEGAL NATURE OF ARTICLE 14

As previously noted, Article 14 of the European Convention does not have an independent existence: there is no legal possibility for a claim of a stand-alone violation of Article 14 to be established in proceedings before the ECtHR (Gerards, 2013). This is referred to as the “non-autonomous nature” of Article 14 of the European Convention.

4.3. THE AUTONOMOUS NATURE OF ARTICLE 14

However, there is one aspect of the autonomy of Article 14 of the European Convention (always in connection with a specific Convention right) even if the Court has previously found no violation of that particular right or has determined that the right itself was not breached. This possibility was first highlighted in the case of *Marckx v. Belgium*.⁵³ The ECtHR stated in this context that Article 14 “does not exist independently, as it operates solely in connection with the enjoyment of the rights and freedoms safeguarded by the other fundamental provisions.”

However, a violation of Article 14 (in connection with a substantive right) can occur even when the substantive right itself has not been breached. Although Article 14 does not establish an independent right on its own, the Court’s case law has conferred an autonomous significance upon it. This means that, while Article 14 cannot be invoked independently, it is possible for the ECtHR to find a violation of Article 14 even after determining that no violation of the underlying substantive provision has occurred.

⁵³ ECtHR, *Marckx v. Belgium*, no. 6833/74, judgment of 13 June 1979.

4.4. THE SUBSIDIARITY OF ARTICLE 14 OF THE EUROPEAN CONVENTION

In practice, the examination of an alleged violation of Article 14 in connection with a substantive Convention right by the ECtHR generally only follows after the Court has first determined whether the Article of the European Convention guaranteeing that substantive right has been violated.⁵⁴ If it is established that a substantive provision has been violated, the ECtHR does not always examine separately a claim of a violation under Article 14, because the applicant's arguments usually concern the same complaints, only viewed from a different perspective, so there is no "legal purpose" in issuing a separate decision on the matter. The Court described this approach in *Airey v. Ireland*,⁵⁵ as a consequence of the subsidiary nature of Article 14.

The remaining question is: in which cases does the ECtHR nonetheless proceed to examine an alleged violation of Article 14 in connection with a substantive provision that it has already found to have been violated?

4.5. THE STANDARD OF THE FUNDAMENTAL ASPECT OF THE CAS

The ECtHR does not examine an alleged violation of Article 14 if a separate violation of a substantive right has already been established, except in cases involving a clear inequality in treatment that constitutes the fundamental aspect of the case.⁵⁶ The Court articulated its position on the fundamental aspect of the case in the abovementioned *Airey v. Ireland*, where the issue concerned an alleged violation of Article 14 in conjunction with Article 6(1).

⁵⁴ See ECtHR, *Dudgeon v. United Kingdom*, no. 7525/76, judgment of 24 February 1983.

⁵⁵ ECtHR, *Airey v. Ireland*, no. 6289/73, judgment of 9 October 1979.

⁵⁶ See ECtHR, *Dudgeon v. United Kingdom*, no. 7525/76, judgment of 24 February 1983; ECtHR, *Assenov v. Bulgaria*, no. 24760/94, judgment of 28 October 1998; ECtHR, *Velikova v. Bulgaria*, no. 41488/98, judgment of 18 May 2000.

4.6. EXAMINATION OF DEMOCRACY

In practice, the ECtHR follows a standard approach in addressing claims of discrimination under Article 14. This approach is clearly illustrated in the cases of *Rasmussen v. Denmark*⁵⁷ and *Unal Tekeli v. Turkey*.⁵⁸ The discrimination test is part of the Court's step-by-step judicial technique, generally structured as follows:

1. Does the complaint of discrimination fall within the scope of a protected right *ratione materiae*?
2. Has the Article of the European Convention or Protocol guaranteeing a substantive right been violated?
3. Is there a difference in treatment?
4. Is there an objective and reasonable justification for the differential treatment?
5. Does the differential treatment pursue a legitimate aim?
6. Are the means employed proportionate to the legitimate aim?
7. Does the difference in treatment exceed the margin of appreciation allowed to the state?

5. INSTEAD OF A CONCLUSION: PRACTICAL APPLICATION OF THE DISCRIMINATION TEST

As the Republic of Croatia has committed, through a series of legal acts, to ensure that everyone receives all necessary protection in cases of discrimination, in order for the right to equality to be truly practical and effective, we will analyse, using the so-called “discrimination test,” (Omejec, 2009) whether the claim constitutes a ground for discrimination.

⁵⁷ ECtHR, *Rasmussen v. Belgium*, no. 8777/79, judgment of 28 November 1984.

⁵⁸ ECtHR, *Unal Tekeli v. Turkey*, no. 29865/96, judgment of 16 November 2004.

*1. Does the complaint of discrimination fall within the scope of a protected right *ratione materiae*?*

The complaint of discrimination clearly falls within the scope of a right protected *ratione materiae* under the European Convention and is closely linked to Article 8 of the Convention.

2. Has the Article of the Convention guaranteeing a substantive right been violated?

Unlike domestic law, the right to dual citizenship is significantly more recognised at the international level. This is particularly evident when comparing the approaches to dual citizenship in two Council of Europe instruments adopted just over three decades apart: the 1963 Council of Europe Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality,⁵⁹ and the 1997 Council of Europe Convention on Nationality.⁶⁰ The European Convention itself does not establish a “right to nationality” as a civil right. Nevertheless, the ECtHR has accepted in its case law that citizenship is an element of personal identity, and that any arbitrary deprivation of citizenship could raise an issue under Article 8 of the Convention due to its impact on an individual’s private life.⁶¹

3. Is there a difference in treatment?

As previously emphasized, the question of citizenship falls within the internal and exclusive competence of the state. Every state has the right, under its constitution and laws, to determine who is entitled to its citizenship. The state enjoys a broad margin of discretion when prescribing the conditions for acquiring citizenship, and international law does not limit this authority.

With this in mind, it can be observed that, by stipulating that the foreign investors include Croatian citizens who also hold the citizenship of a third country, the legislator acted beyond the scope of this discretion, as it placed a specific group of citizens in a different position. This

⁵⁹ Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality, Council of Europe, Strasbourg, 6 May 1963.

⁶⁰ European Convention on Nationality, Council of Europe, Strasbourg, 6 November 1997.

⁶¹ See ECtHR, *Mennesson v. France*, no. 65192/11, judgment of 26 June 2014.

differential treatment moves beyond the state's usual margin of assessment and raises questions about equal treatment under the law.

4. *Is there an objective and reasonable justification for the difference in treatment?*

The connection between achieving a legitimate aim and different treatment must be justified. Equally important for justifying differential treatment is the principle of proportionality (Engle, 2012). This means that the means employed must be proportionate to the aim pursued. If the applicant is placed in a position that is excessively disadvantageous solely to achieve the objective, thereby bearing a disproportionate burden, this constitutes discrimination.

Specifically, the question in our case is whether a fair balance has been struck between the interests of Croatian citizens and Croatian citizens who also hold third-country citizenship. In other words, has the legislator demonstrated that it is not manifestly unreasonable to place certain citizens in a different position in order to achieve a societal goal that benefits society as a whole?

In this assessment, the legislator did not provide any particular justification in the draft law. By failing to explain the *ratio legis*, i.e., the legislative rationale for the contested provision, the law leaves an important question unanswered: what objective did the legislator intend to achieve with this differential treatment?

In its case law, the ECtHR has established principles for assessing the quality of legislative measures. In *M. A. v. Denmark*, the Court emphasised: "It falls to the Court to examine carefully the arguments taken into consideration during the legislative process and leading to the choices that have been made by the legislature and to determine whether a fair balance has been struck between the competing interests of the State or the public generally and those directly affected by the legislative choices."⁶² In the case of *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, the ECtHR emphasised: "In order to determine the proportionality of a general measure, the Court must primarily assess the legislative choices underlying it. [...] The quality of the parliamentary and judicial review of the necessity of the measure is of particular importance in this respect,

⁶² ECtHR, *M. A. v. Denmark*, no. 6697/18, judgment of 9 July 2021, p. 148.

including to the operation of the relevant margin of appreciation.”⁶³ Moreover, in the case of *Garib v. the Netherlands*, the ECtHR stated: “The Court is prepared to accept that it would have been possible for Parliament to regulate the situation differently. However, the central question under Article 2 § 4 of Protocol No. 4 is not whether different rules might have been adopted by the legislature, but whether, in striking the balance at the point at which it did, Parliament exceeded the margin of appreciation afforded to it under that Article.”⁶⁴ In the aforementioned cases, the ECtHR carefully examined the legal solutions adopted by the competent authorities, assessing whether the principles relevant to evaluating the quality of a specific legal measure - one that has implications for the individual rights of the applicants - were respected during its adoption.

A very important aspect of this is the quality of the legislative procedure when adopting legal measures, that is, examining whether the legislature considered all relevant circumstances before enacting legal restrictions, including the possible consequences of the adopted measures.

The purpose of all this is to determine whether the adopted legal measures achieve a fair balance between the interests of the state or the public at large and those affected by the legal provisions in the context of the individual rights of the applicants.

5. Does the difference in treatment exceed the state's margin of appreciation?

The scope of the margin of appreciation will vary according to the circumstances, the subject matter, and its background. Discretionary powers are wider in cases involving grounds that do not constitute frequent or serious reasons for discrimination, where there is no consensus among European states on a particular issue, or in matters of general economic and social policy. In this context, one relevant factor may be the existence or absence of a common basis between the Contracting States.

However, while states may have a broad margin of appreciation, it must not be interpreted in a way that grants the state arbitrary authority. In the context of this study, the margin of appreciation, according to the author, constitutes unfair treatment for a portion of citizens, and the relevant restriction is not absolutely necessary.

⁶³ ECtHR, *Animal Defenders International v. United Kingdom*, [VV], no. 48876, judgment of 22 April 2013, p. 108.

⁶⁴ ECtHR, *Garib v. Netherlands*, no. 43494/09, judgment of 11 June 2017, p. 157.

It is also important to mention the position of the Constitutional Court of the Republic of Croatia. The legislature's freedom to choose or modify a particular legislative model does not release the legislator (or the bill proposer) from the obligation to provide sufficient and relevant reasoning in draft laws, demonstrating the existence of rational and objectively justified reasons for the chosen model or its modification.

This is because, in a democratic society based on the rule of law and the protection of constitutional values, it is unacceptable to submit draft laws to the Croatian Parliament that do not contain adequate and relevant explanations, as this undermines legal certainty, introduces legal unpredictability, and unnecessarily leads to proceedings before the Constitutional Court of the Republic of Croatia.⁶⁵ Although it is generally acceptable that explanations do not necessarily have to be formulated according to the rules applicable to government-submitted draft bills to the Croatian Parliament, they must always, regardless of the bill's proposer, contain the necessary information in terms of relevance and sufficiency.⁶⁶ This is particularly relevant in cases where the change is not merely a legal-technical amendment, but a structural normative intervention that fundamentally alters the existing legislative model. However, based on the Final Draft of the Act and considering the arguments presented, we believe that in this specific case the legislator did not prevent a course of action by which a certain group of citizens could be placed at a disadvantage. This, in turn, leads to a violation of the right to private life under Article 8 of the Convention, as well as a violation of Article 14 of the Convention.

⁶⁵ Decisions and Rulings of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, no. U-I-4622/2012 of 6 December 2016; no. U-I-5345/2012 et al. of 23 December 2014; no. U-I-4537/2013 et al. of 21 April 2015.

⁶⁶ Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, no. U-VIIR-1158/2015 of 21 April 2015, NN, no. 46/15.

LITERATURE

Books and Articles:

1. Blatter, J. (2011), „Dual citizenship and theories of democracy“, Citizenship Studies, vol. 15, nos. 6-7, pp. 769-798.
2. Blatter, J.K., Erdmann, S., Schwanke, K. (2009), Acceptance of Dual Citizenship: Empirical Data and Political Contexts, Lucerne:University of Lucerne.
3. Brøndsted Sejersen, T. (2008), „I Vow to Thee My Countries: The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century“, The International Migration Review, vol. 42, no. 3, pp. 523-549.
4. Engle, E. (2012), „The History of the General Principle of Proportionality: An Overview“, Dartmouth Law Journal, vol. 10, no. 1, pp. 1-11.
5. Gerards, J. (2013), „The Discrimination Grounds of Article 14 of the European Convention on Human Rights“, Human Rights Law Review, vol 12, no. 1, pp. 99-124.
6. Guštin, M. (2019), „Državljanstvo kao temeljna odlika državnog suvereniteta u Republici Hrvatskoj s osvrtom na države zapadnog Balkana i građanstvo Europske unije“, Paragraf, vol. 3., no. 1, pp. 227-252.
7. Isin, E. F., Nielsen, G. M. (2008), Acts of Citizenship, London:Zed Books.
8. Marshall, T. H. (1992), Citizenship and Social Class, London:Pluto Press.
9. Omejec, J. (2009), „Zabrana diskriminacije u praksi Europskog suda za ljudska prava“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 59, no. 5, str. 874-979.
10. Spiro, P. (2010), „Dual citizenship as human right“, International Journal of Constitutional Law, vol. 8, no. 1, pp. 111-130.

Legislative Instruments:

1. Constitution of the Republic of Croatia, NN, no. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14.
2. Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality, Council of Europe, Strasbourg, 6 May 1963.
3. European Convention on Nationality, Council of Europe, Strasbourg, 6 November 1997.

4. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), NN-MU, no. 8/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06. i 13/17.
5. Universal Declaration of Human Rights, United Nations, 10 December 1948.
6. Zakon o državljanstvu (Citizenship Act), NN, no. 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19, 138/21.
7. Zakon o provjeri stranih ulaganja (Foreign Direct Investment Screening Act), NN, no. 136/25.

Case Law of the European Court of Human Rights:

1. Airey v. Ireland, no. 6289/73, ECtHR, Judgment of 9 October 1979.
2. Animal Defenders International v. United Kingdom, no. 48876, ECtHR, Judgment of 22 April 2013.
3. Assenov and Others v. Bulgaria, no. 24760/94, ECtHR, Judgment of 28 October 1998.
4. D. H. and Others v. Czech Republic, no. 57325/00, ECtHR, Judgment of 13 November 2007.
5. Dudgeon v. United Kingdom, no. 7526/76, ECtHR, Judgment of 24 February 1983.
6. Garib v. the Netherlands, no. 43494/09, ECtHR, Judgment of 11 June 2017.
7. Genovese v. Malta, no. 53124/09, ECtHR, Judgment of 11 October 2011.
8. Ghoumid et al. v. France, no. 52273/16, ECtHR, Judgment of 25 June 2020.
9. Karassev v. Finland, no. 31414/96, ECtHR, 1999–II.
10. M. A. v. Denmark, no. 6697/18, ECtHR, Judgment of 9 July 2021.
11. Marckx v. Belgium, no. 6833/74, ECtHR, Judgment of 13 June 1979.
12. Mennesson v. France, no. 65192/11, ECtHR, Judgment of 26 June 2014.
13. Rasmussen v. Belgium, no. 8777/79, ECtHR, Judgment of 28 November 1984.
14. Slivenko et al. v. Letonia, no. 48321/99, ECtHR, 2002–II.
15. Unal Tekeli v. Turkey, no. 29865/96, ECtHR, Judgment of 16 November 2004.
16. Usmanov v. Russia, no. 43936/18, ECtHR, Judgment of 22 December 2020.
17. Velikova v. Bulgaria, no. 41488/98, ECtHR, Judgment of 18 May 2000.

National Case Law:

1. Decision and Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, no.: U-I-3330/2023 et al. of 19 November 2025.
2. Decision and Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, no. U-I-4622/2012 of 6 December 2016.
3. Decision and Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, no. U-I-4537/2013 et al. of 21 April 2015.
4. Decision and Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, no. U-VIIR-1158/2015 of 21 April 2015, NN, no. 46/15.
5. Decision and Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, no. U-I-5345/2012 et al. of 23 December 2014., NN, no. 4/15.

Izvorni znanstveni članak | Original scientific paper

UTJECAJ DIGITALNE TRANSFORMACIJE I UMJETNE INTELIGENCIJE NA UNAPRJEĐENJE UČINKOVITOSTI SUSTAVA REGISTRACIJE ŽIGOVA

THE IMPACT OF DIGITAL TRANSFORMATION AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE ON ENHANCING TRADEMARK REGISTRATION SYSTEMS

izv. prof. dr. sc. Ana Rački Marinković

Veleučilište studija sigurnosti

Veslačka 2a, Zagreb

e-mail:ana.racki.marinkovic@vss.hr

Sažetak:

Rad istražuje utjecaj digitalne transformacije i umjetne inteligencije na modernizaciju postupaka registracije žigova pred Državnim zavodom za intelektualno vlasništvo i unaprjeđenje učinkovitosti sustava registracije žigova. Fokus rada je na analizi načina na koji tehnološka rješenja, poput e-prijave, te algoritama za automatsko pretraživanje sličnosti i klasifikaciju proizvoda i usluga, utječu na brzinu, dostupnost i ukupnu učinkovitost upravnih postupaka. Analizira se prijelaz s tradicionalnih upravnih postupaka na postojeće digitalne sustave, koji je započeo sa digitalizacijom kojom su upravni postupci ubrzani, a nastavio se cjelovitom digitalnom transformacijom i provođenjem ne samo bržih, već i bitno drugačijih upravnih postupaka. Digitalna transformacija rezultirala je ukidanjem potrebe grafičkog prikaza znaka kod podnošenja prijava žigova, te jačanjem pravne sigurnosti uslijed prihvatanja klasifikacijskih pojmova preuzetih ih harmonizirane baze podataka. Istražuje se na koji se način promijenila dostupnost i mogućnost

pretraživanja baza podataka sa ciljem izbjegavanja mogućnosti konflikta s nekim ranijim (već registriranim) žigom, osobito nakon što je uporabom umjetne inteligencije bitno unaprjeđeno pretraživanje sličnosti figurativnih žigova. Pokazuje se da digitalna transformacija i korištenje sustava umjetne inteligencije ne ubrzava samo upravne postupke registracije žigova, već transformira ulogu javne uprave u sustavu registracije žigova sa ciljem pružanja brže i transparentnije usluge korisnicima sustava.

Ključne riječi: postupak registracije žiga, digitalna transformacija, umjetna inteligencija

Summary:

The paper explores the impact of digital transformation and artificial intelligence on the modernization of trademark registration procedures before the State Intellectual Property Office and the improvement of the overall efficiency of the trademark registration system. The focus is on analyzing how technological solutions—such as e-filing and algorithms for automated similarity searches and the classification of goods and services—affect the speed, accessibility, and overall efficiency of administrative procedures. It further analyzes the transition from traditional administrative procedures to current digital systems, a process that began with digitalization, which accelerated administrative procedures, and continued through a comprehensive digital transformation that implemented not only faster but fundamentally different administrative procedures. Such digital transformation has resulted in the removal of the graphical representation requirement of a sign in the trademark application filing and has strengthened legal certainty through the acceptability of classification terms derived from harmonized databases. Attention is given to the changes in the accessibility and searchability of databases for the purpose of avoiding potential conflicts with prior (already registered) trademarks, especially after similarity searches of figurative marks were significantly enhanced with the use of artificial intelligence. It is demonstrated that digital transformation and the use of artificial intelligence systems do not merely accelerate administrative registration procedures but transform the role of public administration within the trademark registration system, aiming to provide a faster and more transparent service to the users of the system.

Key words: *trademark registration procedure, digital transformation, artificial intelligence*

1. UVOD

Označavanje proizvoda prisutno je od davnina, bilo da se tim znakovima upućivalo na pripadnost određenoj osobi ili se njima jamčila određena kvaliteta proizvoda (Verona, 1978:11). Koncept razlikovnosti kao osnovne karakteristike suvremenih žigova, razvijen je znatno kasnije te se povijesno veže za drugu polovicu 19. stoljeća (Matanovac, 2012:929). Nastanak modernog žigovnog prava posljedica je industrijske revolucije i usko je povezan s razvojem tržišnog gospodarstva (Yang, 2025:129). Od tada do danas žigovno se pravo oblikovalo prilagođavajući se gospodarskim i društvenim promjenama. U ovom će se radu istražiti na koji su način tehnološke promjene u provođenju samog postupka registracije žigova utjecale na razvoj suvremenog žigovnog prava.

Neovisno o sličnim okolnostima u kojima nastaju, žigovi su teritorijalna prava i postoje specifičnosti žigovnog prava u različitim jurisdikcijama. Moderno žigovno pravo poznaje dva sustava stjecanja žiga: sustav stjecanja žiga registracijom i sustav stjecanja žiga samom uporabom u gospodarskom prometu (Verona, 1978:164-165). U Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: RH) prema čl. 8 Zakona o žigu⁶⁷ žig se stječe registracijom u upravnom postupku koji provodi Državni zavod za intelektualno vlasništvo (u daljnjem tekstu: DZIV). Upisom u registar DZIV-a nositelj stječe isključivo pravo koje proizlazi iz žiga, taj je upis konstitutivan i subjektivna prava koja proizlaze iz žiga kao takva ne mogu nastati na drugačiji način nego registracijom. Registar je javni upisnik u koji svaka osoba ima pravo uvida (čl. 119. Zakona o žigu). Kao i u drugim usporedivim državama u kojima se žigovi stječu registracijom, postojanje javno dostupnog registra stvara presumciju da treći znaju odnosno moraju znati za postojanje isključivog prava (Matanovac i Rački Marinković, 2006: 169, 170), te shodno tome odgovaraju za njegovu povredu.

Stjecanje žiga registracijom povijesno je bio jedini sustav stjecanja žiga na teritoriju današnje RH, koji je postojao i znatno prije nastanka današnje države. Prvo zakonsko uređenje zaštite žiga na

⁶⁷ Zakon o žigu, Narodne novine, br. 14/19, u daljnjem tekstu: Zakon o žigu.

teritoriju današnje RH datira još iz 1898. godine, te je predviđalo stjecanje isključivog prava registracijom (DZIV, 2017). Takav sustav stjecanja žigova zadržala su pravna uređenja svih državnih oblika u kojima se od tada nalazio teritorij današnje države. Do trenutka proglašenja neovisnosti RH na teritoriju bivše Jugoslavije registracija žigova provodila se na osnovu saveznog zakona pred Saveznim zavodom za patente sa sjedištem u Beogradu gdje se vodio registar žigova koji su vrijedili na području cijele bivše države. Sustav registracije žigova u neovisnoj RH uspostavljen je preuzimanjem saveznog zakona bivše države, a stečena prava žigova registriranih do datuma proglašenja neovisnosti priznati su na teritoriju RH, uz uvjet podnošenja zahtjeva za upis u nacionalni registar RH. Uz uspostavljanje nacionalnog pravnog sustava, 31. prosinca 1991. godine ustrojeno je nadležno državno tijelo za provođenje postupka registracije i vođenje registra žigova, današnji DZIV. Način na koji digitalizacija i primjena tehnoloških rješenja utječe na brzinu, dostupnost i ukupnu učinkovitost postupaka registracije žigova pred DZIV-om pokazati će se u nastavku rada.

Pored žigova registriranih pri DZIV-u u postupku nacionalne registracije, pravni učinak u RH proizvode i međunarodno registrirani žigovi putem Madridskog sustava za međunarodnu registraciju žigova. Postupak registracije tih žigova obavlja i registar vodi Svjetska organizacija za zaštitu intelektualnog vlasništva (u daljnjem tekstu: WIPO) sukladno međunarodnom ugovoru kojim je Madridski sustav za međunarodnu registraciju žigova uspostavljen i kojemu je RH stranka⁶⁸, a DZIV može odbiti u propisanom roku zaštitu međunarodne registracije za koje je zatražena zaštita u RH ako ona ne ispunjava pretpostavke za registraciju propisane nacionalnim zakonodavstvom (Matanovac i Rački Marinković, 2006:171). U Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: EU), pored nacionalnih sustava zaštite žigova država članica, poduzetnicima koji djeluju na zajedničkom tržištu stoji na raspolaganju zaštita žigova EU (u daljnjem tekstu: EUTM) koji imaju jedinstveni karakter i vrijede na teritoriju cijele EU. EUTM registrira Europski ured za intelektualno vlasništvo (u daljnjem tekstu: EUIPO) sukladno europskom zakonodavstvu. Stoga u RH, pored žigova upisanih u registar DZIV-a, vrijede i sve međunarodne registracije žigova upisane u registar WIPO-a koje imaju učinak u RH i svi EUTM upisani u registar EUIPO-a.

⁶⁸ Madridski sporazum o međunarodnoj registraciji žigova iz 1891. godine, Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 12/93, 3/99, 12/08 i Protokol koji se odnosi na Madridski sporazum o međunarodnoj registraciji žigova iz 1989. godine, Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 13/03, 18/03, 12/08.

Javna korist koja proizlazi iz registracije žigova leži, uglavnom, u vrijednosti registra žigova kao izvora informacija (Burell, 2007:99). Javno dostupan zapis o isključivim pravima koja postoje nad znakovima na određenom području, omogućuje javnosti općenito, a osobito onima koji na tom tržištu djeluju, donijeti odluku o pozicioniranju na tržištu i izbjeći potencijalnu pravnu odgovornost zbog zadiranja u postojeća isključiva prava. Ne radi se stoga samo o potrebi pretraživanja baze postojećih žigova kako bi se unaprijed izbjegle prepreke za stjecanje žiga u postupku registracije. Pritom valja napomenuti da potpuna informacija o tome je li neki znak zaštićen na određenom području zahtijeva pretragu svih onih registara u kojima su sadržani žigovi koji na nekom tržištu vrijede. U radu će se pokazati kako napredna tehnička rješenja i umjetna inteligencija unaprjeđuju ostvarivanje navedene informativne funkcije registara.

Cilj je ovog rada istražiti načine na koji je uvođenje digitalnih sustava utjecalo na provođenje tradicionalnih upravnih postupaka registracije žigova pred DZIV-om i ostvarivanje informativne funkcije registra žigova, istaknuti one segmente u kojima su tehnička rješenja dovela do provođenja ne samo bržih, već i bitno drugačijih upravnih postupaka i kako se time unaprjedila učinkovitost sustava registracije žigova i transformirala uloga DZIV-a osobito sa aspekta korisnika sustava.

U izradi ovog rada korištene su različite znanstvene metode kako bi se sveobuhvatno istražio utjecaj suvremenih tehnologija na žigovno pravo. Primjenom pozitivnopravne metode analizirano je europsko zakonodavstvo i sa njim usklađen zakonski okvir Republike Hrvatske u kontekstu digitalne transformacije, a povijesna metoda korištena je za prikaz razvoja sustava registracije i informativne funkcije registra. Nadalje, primjenom metode deskripcije i analize sadržaja opisani su i vrednovani specifični digitalni alati koje koriste DZIV i EUIPO, dok je metoda sinteze poslužila za oblikovanje zaključaka o transformaciji uloge javne uprave u digitalnom okruženju.

2. POSTUPAK REGISTRACIJE ŽIGOVA

Uvjeti zaštite žiga kao i postupak registracije žiga u RH propisani su Zakonom o žigu i pripadajućim Pravilnikom o žigu⁶⁹. Također treba imati na umu da je postupak registracije žiga upravni postupak, te se na pitanja upravnog postupanja primjenjuje i Zakon o općem upravnom postupku⁷⁰. Postupak započinje podnošenjem prijave DZIV-u, nakon čega se prijava ispituje u odnosu na zakonom propisane uvjete. Ključni aspekti materijalnog i proceduralnog prava o žigovima u EU usklađeni su važećim europskim zakonodavstvom - Direktivom 2015/2436⁷¹, te sa međunarodnim ugovorima kojima je RH stranka. Za potrebe ovoga rada bitno je naglasiti da sastavni dio prijave za registraciju žiga čini popis proizvoda i/ili usluga za koje se traži registracija žiga, koji mora biti sastavljen u skladu s Međunarodnom klasifikacijom proizvoda i usluga za potrebe registracije žigova (tzv. Nicanskom klasifikacijom)⁷².

Svaki znak za koji se traži zaštita potrebno je prikazati. Izgled znaka, te popis proizvoda ili usluga za koji se traži registracija, bitni su elementi koje prijava žiga mora sadržavati sukladno čl. 33. Zakona o žigu. U postupku registracije žiga prijava se ispituje prvo u odnosu na propisane formalne uvjete za registraciju, te se potom ispituje postoje li propisani apsolutni i relativni uvjeti za registraciju žiga. Apsolutni razlozi za odbijanje registracije žiga u suštini su opća pravna načela koje neki pravni sustav smatra preprekom stjecanja isključivog prava i ispituju se u odnosu na žig kao takav, u pravilu u postupku registracije po službenoj dužnosti. Relativne razloge čine ranija prava koje bi žig u slučaju registracije vrijeđao. Za razliku od ispitivanja na apsolutne razloge, nalazimo različita rješenja u pogledu načina na koji se ti razlozi ispituju u postupku registracije. U nekim se državama tako ispituju po službenoj dužnosti, kao i apsolutni razlozi, dok se u mnogim

⁶⁹ Pravilnik o žigu Narodne novine, br. 38/19, 137/23

⁷⁰ Zakon o općem upravnom postupku Narodne novine, br.47/09, 110/21

⁷¹ Direktiva (EU) 2015/2436 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2015. o usklađivanju zakonodavstava država članica o žigovima (Tekst značajan za EGP) Službeni list Europske unije, 2015/336, u daljnjem tekstu: Direktiva 2015/2436

⁷² Nicanski sporazum o međunarodnoj klasifikaciji roba i usluga u svrhu registriranja žigova iz 1957. godine. Republika Hrvatska članica je ovog međunarodnog ugovora na temelju notifikacije o sukcesiji od 8. listopada 1991. godine. Tekst Sporazuma nije objavljen u Narodnim novinama.

državama, uključujući RH, relativni razlozi ne ispituju, već se prijava žiga objavljuje, te se, najčešće u tijeku postupka registracije, ostavlja rok nositeljima takvih ranijih prava da se suprotstave registraciji žiga. Sukladno čl. 45. Zakonu o žigu, po objavi u Hrvatskom glasniku intelektualnog vlasništva (u daljnjem tekstu: Glasnik) u roku od tri mjeseca od objave prijave žiga nositelji ranijih prava, koji po zakonu predstavljaju relativne razloge za odbijanje registracije žiga, mogu podnijeti prigovor na registraciju žiga.

Utjecaj digitalizacije i digitalne transformacije održava se u nekoliko segmenata postupka registracije žiga pred DZIV-om, te dovodi do smanjenja duljine trajanja postupka registracije, jačanja pravne sigurnosti uslijed predvidljivosti ishoda postupka registracije, dostupnosti postupka registracije za korisnike i otvaranja mogućnosti zaštite novih vrsta znakova u tom postupku.

1.1. TRAJANJE POSTUPKA REGISTRACIJE ŽIGA

Trajanje postupka registracije žiga ovisi o više okolnosti. U obzir treba uzeti vrijeme potrebno za ispitivanje prijave, aspekte zakonskog uređenja tijeka postupka registracije koji utječu na trajanje kao i aktivnosti samih podnositelja u tom postupku. Prema podacima dostupnima na web stranici DZIV-a uobičajeno trajanje cijelog postupka registracije žigu trenutno je između šest i devet mjeseci⁷³.

Valja napomenuti da vrijeme potrebno za ispitivanje prijave ovisi o cijelom nizu okolnosti nevezanih za digitalizaciju. Činjenica da DZIV ne ispituje relativne razloge za odbijanje registracije žiga po službenoj dužnosti svakako olakšava, te ubrzava postupak registracije. Postupak ispitivanja relativnih razloga po službenoj dužnosti u prošlosti je predstavljao znatan izazov nadležnim tijelima, te je usporavao postupak. Upravo iz tog razloga mnoge su države odlučile teret ispitivanja relativnih razloga prebaciti na nositelje ranijih prava koja bi registracijom žiga bila povrijeđena.

⁷³ <https://www.dziv.hr/hr/intelektualno-vlasnistvo/zigovi/postupak-zastite-u-hrvatskoj/holiko-traje/> (27. siječnja 2026.)

Pritom treba voditi računa da rok za prigovor teče od dana objave prijave Glasniku, pa na trajanje postupka registracije svakako ovisi i dinamika njegova izlaženja. Promatrajući mjesečnu periodiku izlaženja Glasnika od osnutka DZIV-a možemo zaključiti da je digitalizacija znatno doprinjela učestalosti izlaženja Glasnika te time smanjenju trajanja postupka registracije. Prvi broj službenog glasila objavljen je 30. travnja 1994. godine, te je od 1995. godine sve do 2006. godine izlazio svaka dva mjeseca, a potom mjesečno. Takva je dinamika izlaženja bila uvjetovana činjenicom da se radilo o tiskanoj publikaciji koju je trebalo pripremiti, urediti i na kraju otisnuti (u određenim nakladama)⁷⁴. Postupci registracije stoga su mogli dodatno trajati i mjesec ili čak dva mjeseca dulje samo zbog toga što je prijava žiga trebala čekati na objavu u Glasniku. Pored toga, nositelji ranijih prava morali su pratiti objave prijave žigova doslovno prelistavanjem tiskanog Glasnika. Digitalizacija cijelog sustava objave i prelazak na elektroničku publikaciju Glasnika od travnja 2009. godine znatno su olakšali poziciju nositelja ranijih prava i omogućili praćenje objava prijave žigova preko web stranice DZIV-a na kojoj se Glasnici objavljuju u PDF formatu koje je moguće pretraživati. Uz to, digitalizacija je olakšala pripremu i povlačenje podataka za objavu u Glasniku, pa danas DZIV objavljuje Glasnik dvotjedno, svakog drugog petka u mjesecu. Samo u pogledu dinamike izlaženja Glasnika, digitalizacija je tako bitno skratila trajanje postupka registracije žigova.

Postupak je dodatno ubrzan i olakšavanjem ispitivanja formalne urednosti prijave i supstancijalnih uvjeta za registraciju žigova. Supstancijalno ispitivanje žigova na apsolutne razloge u ranijim razdobljima provodilo se konzultiranjem dostupnih tiskanih izvora. Pojava Interneta donosi potpuno novu dimenziju i u pogledu brzine, ali i u pogledu točnosti i relevantnosti supstancijalnog ispitivanja žigova. U novije vrijeme, DZIV je implementirao “CESTO”⁷⁵, alat za podršku ispitivačima razvijenu u okrilju Mreže Europske unije za intelektualno vlasništvo (u daljnjem tekstu: EUIPN). “CESTO” omogućuje usklađeno pretraživanje nekoliko baza podataka koje treba obuhvatiti supstancijalnim ispitivanjem. Korištenje ove aplikacije olakšava i ubrzava postupak supstancijalnog ispitivanja, što će se očekivati nastaviti u budućnosti uslijed korištenja alata koji koriste umjetnu inteligenciju kao podršku supstancijalnom ispitivanju. Primjerice EUIPO već

⁷⁴ Arhiva svih brojeva Hrvatskog glasnika za patente, a potom Hrvatskog glasnika za intelektualno vlasništvo dostupna je na web stranicama DZIV <https://www.dziv.hr/hr/glasnik-hgiv/> (27. siječnja 2026.)

⁷⁵ Prema podacima EUIPN-a <https://www.tmdn.org/publicwebsite/#/tools/1819838> (29. siječnja 2026.)

koristi umjetnu inteligenciju za grupiranje prijava žigova koje će se dodijeliti za ispitivanje istom ispitivaču, kako bi se specijalizacijom ispitivača dodatno ubrzao postupak (INTA, 2019:3).

Trajanje postupka registracije ovisi nadalje o aktivnosti stranaka u postupku. Prijava koja je od podnošenja formalno i supstancijalno uredna, brže će dovesti do registracije žiga. Kada u postupku postoje određeni nedostaci, DZIV poziva podnositelja na uređenje prijave u određenom roku. Reakcija podnositelja i dostava uređenja stoga također smanjuje vrijeme trajanja postupka, a podnositeljima prijava stoji na raspolaganju niz alata kojima osiguravaju urednost prijave i mogućnost elektroničkog podnošenja podnesaka DZIV-u koja im omogućava bržu reakciju.

Na trajanje postupka registracije bitan utjecaj može imati i predvidivost ishoda postupka registracije za podnositelja prijave. Podnositelj prijave koji unaprijed dobije relevantnu povratnu informaciju da će njegova prijava iz bilo apsolutnih ili relativnih razloga vjerojatno biti odbijena, može odlučiti ne pokrenuti postupak ili ga pokrenuti uz odgovarajuće izmjene u pogledu samog znaka ili popisa proizvoda ili usluga koje će otkloniti razlog odbijanja, te samim time ubrzati postupak registracije. Nadležna tijela diljem svijeta razvijaju razne aplikacije koje koriste umjetnu inteligenciju za određene funkcije prethodne procjene uspješnosti prijave žigova. Primjer takvog alata je EUIPO-ov alat “Early TM Screening” za prethodnu procjenu osmišljen kako bi pomogao korisnicima u prepoznavanju potencijalnih problema s njihovim žigovima.⁷⁶ Sličan alat koji bi nudio DZIV za preliminarno skeniranje rizika povezanih sa željenom prijavom na osnovu prethodnih odluka DZIV-a koje bi bile usporedive sa znakom koji se želi prijaviti, koristio bi korisnicima sustava za donošenje odluke o svrsishodnosti pokretanja postupka registracije.

1.2.DOSTUPNOST USLUGE ELEKTRONIČKOG PODNOŠENJA PRIJAVA

Tradicionalno, prijave za registraciju žiga podnosile su se DZIV-u dostavom ispunjene prijave poštom. Razni zahtjevi u pogledu prikaza izgleda znaka u prijavi bili su uvjetovani prije svega tehničkim rješenjima koji su u nekom trenutku bili dostupni u pogledu vođenja registra i objave službenog glasila nadležnih tijela. Tako je primjerice jedno vrijeme prijavu bilo potrebno podnijeti

⁷⁶ Alat je dostupan na web stranicama EUIPO-a <https://www.euipo.europa.eu/en/help-centre/searches/early-tm-screening> (27. siječnja 2026.)

u tri primjerka te joj je bilo potrebno priložiti klišé žiga sa šest otisaka (Verona, 1978:183) koji je služio kao "kalup" za tisak. Pojavom digitalnih tiskarskih strojeva za to više nije bilo potrebe, a izgled znaka stavlja se u za to predviđeno mjesto na obrascu prijave. Sustav elektroničkog podnošenja prijave putem web stranice Zavoda moguća je od sredine lipnja 2011. godine (DZIV, 2011:84). Usluga je kontinuirano nadograđivana i unaprjeđivana, među ostalim i na način da je pored same prijave danas moguće i podnošenje naknadnih podnesaka u postupku, čime je zapravo omogućena cjelokupna komunikacija stranaka u postupku registracije sa DZIV-om elektroničkim putem. Sve navedeno olakšava postupak podnošenja prijave i sudjelovanje u postupku registracije žiga strankama i omogućava njihovu bržu reakciju čime se postupak registracije žiga dodatno ubrzava. Uz to, razvijene usluge vode korisnika kroz postupak podnošenja prijave na način da se osigura podnošenje formalno uredne prijave, čime se s aspekta korisnika postiže transparentnost i predvidivost postupka, a s aspekta DZIV-a olakšava postupak ispitivanja formalne urednosti i stoga dodatno smanjuje duljina trajanja postupka.

1.3. KLASIFIKACIJA PROIZVODA I USLUGA

Popis proizvoda i/ili usluga za koje se traži registracija žiga mora biti sastavljen u skladu s Nicanskom klasifikacijom. Ako je podnositelj pogrešno označio neki od razreda Niceanske klasifikacije, u postupku formalnog ispitivanja prijave žiga popis treba urediti sukladno zahtjevu DZIV-a. Problem može nastati kada se pojmovi, koje je podnositelj izabrao na temelju nekih svojih vlastitih komercijalnih preferencija ne koristeći uobičajenu terminologiju Niceanske klasifikacije, naknadno trebaju uvrstiti u relevantnu klasifikacijsku taksonomiju koju je usvojilo nadležno tijelo (Gangjee, 2022: 331). Ne samo da će se postupak ispitivanja time odužiti, već treba imati na umu da se izvorni popis proizvoda i usluga uključenih u prijavu žiga naknadno može samo ograničiti, a ne proširiti.

Stoga se razvijaju alati za pomoć podnositeljima prijave u tom procesu kako bi se osigurala točnost popisa proizvoda i usluga sa aspekta Niceanske klasifikacije. Jedan od za tu svrhu razvijenih alata je EUIPO-ov "TMclass" koji pomaže u pretraživanju i klasifikaciji proizvoda i usluga (pojmova) i služi za provjeru pojavljuju li se ti pojmovi u klasifikacijskim bazama podataka uključenih ureda. "TMclass" središnja je točka iz koje je moguće pristupiti usklađenoj klasifikaciji bazi pojmova

proizvoda i usluga koje prihvaćaju svi uredi koji sudjeluju u inicijativi i iz koje korisnici mogu odabrati prethodno potvrđene pojmove.

DZIV je jedan od uključenih ureda⁷⁷, pa se pri korištenju termina iz hrvatske verzije “TMclassa” osigurava da je popis proizvoda/usluga koji se prilaže u prijavi za registraciju žiga uredan. Time se s aspekta DZIV-a olakšava postupak ispitivanja formalne urednosti klasifikacije i tako dodatno smanjuje duljina trajanja postupka, a korištenjem usluge strankama se jamči urednost prijave u segmentu klasifikacije čime se jača pravna sigurnost.

1.4. UKIDANJE GRAFIČKOG PRIKAZA ZNAKA

Postupci registracije žigova u srži kojih je vođenje registara zaštićenih žigova i javna dostupnost tih registara pretpostavljaju da znak koji je predmet prijave za registraciju bude moguće prikazati u tom registru. U vrijeme u kojemu su registri vođeni prvo kao ručni upisi, a zatim u tiskanom obliku, a poduzeća na tržištu uglavnom su svoje proizvode i usluge obilježavali verbalnim ili figurativnim znakovima pretpostavljalo se da takvi znakovi trebaju biti vizualno uočljivi, te je, poglavito u kontinentalnim pravnim sustavima u kojima se žig stječe registracijom, kao jedan od osnovnih uvjeta za registraciju žiga bila obveza njegova grafičkog prikaza u prijavi žiga. U prvo vrijeme razvoja žigovnog prava to su uobičajeno bili žigovi koji se sastoje od slova, imena ili riječi (verbalni), od nekog vizualnog izraza (figurativni) te njihove kombinacije (verbalno-figurativni žigovi). Vremenom se uvode zakonska rješenja u kojima nije unaprijed definirano koje je sve vrste znakova moguće zaštititi žigom, već se koristi široka definicija po kojoj se unaprijed ne isključuje niti jednu kategoriju znakova od zaštite uz uvjet da je takav znak prikladan za razlikovanje proizvoda i usluga na tržištu, te da može biti grafički prikazan. Takvo je zakonsko rješenje bilo propisano tada važećim europskim zakonodavstvom⁷⁸, pa stoga i u hrvatskom žigovnom pravu do 2019. godine.

Žigovi koji se sastoje od riječi, crteža, oblika proizvoda ili njihovih pakiranja, trodimenzionalnih oblika, boje i kombinacije navedenog uobičajeni su na tržištu, pa ih se naziva i konvencionalnim

⁷⁷ Prema podacima EUIPN-a <https://www.tmdn.org/publicwebsite/#/tools/1819832> (29. siječnja 2026.)

⁷⁸ Prva Direktiva Vijeća 89/104/EEC od 21. prosinca 1988. o usklađivanju zakonodavstava država članica o žigovima. Službeni list Europske unije, 1989/40

žigovima. Vremenom se na tržištu proizvodi i usluge započinju obilježavati i nekonvencionalnim znakovima, kao što se zvučni, mirisni, okusni ili znakovi koji se sastoje od pokreta, no njihova zaštita dugo je bila otežana zbog uvjeta grafičkog prikaza u postupcima registracije. Presudom Suda Europske unije u predmetu Sieckmann⁷⁹ potvrđeno je da lista vrsta znakova koje je u EU moguće zaštititi žigom nije zatvorena, te da grafički prikaz takvog znaka ne mora nužno biti vidljiv, ali mora biti jasan, precizan, sadržan sam u sebi, lako dostupan i čitljiv, te trajan i objektivan⁸⁰. Nakon što je digitalizacija omogućila da se registri uobičajeno vode i objavljuju elektronički, te je omogućeno podnošenje e-prijave, pokazalo se da je uvjet grafičkog prikaza znaka zastario koncept koje ne uzima u obzir postojeća tehnološka rješenja, a istovremeno onemogućava i otežava registraciju nekonvencionalnih žigova. Digitalne datoteke omogućavaju prikaz nekonvencionalnih znakova, poput zvučnih, pokretnih ili multimedijских znakova, sukladno zahtjevima iz presude Sieckmann, a jednostavnim „klikom“ na takvu datoteku u registru treći mogu odrediti predmet zaštite takvih žigova.

Stoga je u sklopu reforme europskog žigovnog prava provedene 2015. godine obveza grafičkog prikaza ukinuta. Danas je dopušteno prikazati znak u bilo kojem prikladnom obliku korištenjem opće dostupne tehnologije, a ne nužno grafičkim sredstvima, sve dok je prikaz jasan, precizan, samostalan, lako dostupan, razumljiv, trajan i objektivan. Sukladno čl. 6. Zakona o žigu znak mora biti „prikazan u registru na način koji omogućuje nadležnim tijelima i javnosti da odrede točan i jasan predmet zaštite koju žigu pruža nositelj žiga“.

Ukidanje uvjeta grafičkog prikaza znaka, segmet je žigovnog prava u kojem su tehnološka rješenja najizravnije utjecala na suvremeni razvoj supstancijalnog žigovnog prava otvarajući mogućnost zaštite sasvim novih kategorija žigova. Osobito u pogledu nekonvencionalnih žigova došlo je do digitalne transformacije žigovnog prava, te je moguća zaštita onih žigova koji prije nisu mogli biti registrirani. Ipak, trenutno nije dostupna tehnologija koja bi omogućila prikaz određenih kategorija znakova i time omogućila registraciju olfaktornih, taktilnih ili gustatorneih žigova, no

⁷⁹ Presuda Suda Europske unije, 12. prosinca 2002., Sieckmann, C-273/00, ECLI:EU:2002:748

⁸⁰ Tako su primjerice zvučni znakovi mogli biti prikazani notnim zapisima u kojima je određena visina i trajanje zvuka, ali ne samim opisom riječima, onomatopejom i sekvencama muzičkih nota bez ikakvih drugih određenja ili sonogramom. Više o načinu o načinu ispitivanja uvjeta grafičkog prikaza u odnosu na određene kategorije znakova vidjeti u Rački Marinković (2006:7).

postoje nagovještaji razvoja tehnologija kojima će se možda u budućnosti moći registrirati i takve žigove (Adekola, 2019: 66).

3. INFORMATIVNA FUNKCIJA REGISTRA ŽIGOVA

Svrha je postupka registracije i vođenja javnih registara u pružanju informacija o tome koji su žigovi zaštićeni na nekom području. Kako bi se osiguralo da registar služi toj svrsi, registar treba pružiti informacije takve vrste koje će omogućiti javnosti, a posebno potencijalnim konkurentima, da utvrde opseg isključivog prava na žig kojeg uživa nositelj prava. Osim same kvalitete informacija sadržanih u registru u pogledu točnosti, bitan element informativne funkcije registra je i njegova dostupnost i mogućnosti pretraživanja koje će davati točne rezultate pretraživanja na koje se javnost može pouzdati (Burell, 2007:99). Pritom treba naglasiti da opseg zaštite obuhvaća ne samo istovjetne znakove za istovjetne proizvode ili usluge, već i one znakove koji bi bili istovjetni ili slični, te se rabe za istovjetne ili slične proizvode i usluge ako postoji vjerojatnost dovođenja javnosti u zabludu. Stoga punu informativnu funkciju registar ostvaruje samo ako postoje načini za njegovu pretragu prema kriteriju istovjetnosti i sličnosti kako bi se moglo saznati postoji li potencijalna opasnost od povrede tuđih prava korištenjem nekog znaka. Prvi registri žigova sukladno žigovnim zakonima sa kraja 19. stoljeća vođeni su ručno, te zatim u tiskanom obliku, a načini pretraživanja te dostupnost uvida ovisili su o fizičkom uvidu u knjige registara i službenih glasila (slika 1). Mogućnosti pretraga na sličnost svedene su na prelistavanje registra u potrazi za ranijim pravom sa kojim bi postojao eventualni konflikt, pa je stručna uloga nadležnog tijela bila iznimno važna jer nisu postojale baze podataka o registriranim pravima koje bi bile dostupne za pretraživanje. Istini za volju, treba naglasiti da je i broj tada registriranih prava, a odtuda i vjerojatnost konflikta sa nekim od ranijih prava, bila neusporedivo manja nego što je to danas.

Slika 1.: Registar i službeno glasilo za vrijeme Kraljevine SHS



Izvor: Bondžić (2020:88)

Vremenom se registri žigova vođeni na papirnatom mediju, prenose i prilagođavaju kompjuterskoj tehnologiji i digitaliziraju se. Po osnivanju DZIV-a, razmjerno je rano razvijen i stavljen u upotrebu suvremeni informacijski sustav kao podrška radnim procesima (DZIV, 1997:11), ključni dio kojega je bila operativna baza podataka, među ostalim i registar žigova. Tada su omogućene i brze pretrage registara po raznim kriterijima (Černelč Marjanović i suradnici, 2001: 176) temeljem kojih je DZIV mogao nuditi kvalitetnu uslugu stručnog pretraživanja baza podataka po istovjetnosti/sličnosti. Kasnije su baze podataka učinjene dostupnima na web stranici, te je omogućeno besplatno on-line pretraživanje baza podataka žigova koje se može provoditi samostalno (DZIV, 2005:46).

U prvom se vrijeme radilo se o relativno jednostavnim računalnim pretraživanjima teksta zbog čega su kriteriji pretraživanja ograničeni na pretrage po određenim kriterijima, uključivši i pretragu po verbalnom elementu znaka. Samostalno pretraživanje registra u pogledu moguće konfliktnih, ranije zaštićenih žigova stoga je bila moguće samo u odnosu na verbalne i verbalno-figurativne žigove (u pogledu njihova verbalnog elementa) te su se mogli pronaći raniji žigovi koji odgovaraju nekim ili svim riječima u tekstu upita.

Za pretragu figurativnih i trodimenzionalnih žigova dugo nije bilo dostupnih tehnoloških rješenja. S obzirom da se figurativni žigovi oduvijek, a posebno u modernom žigovnom pravu intenzivno koriste na tržištu, još se 1973. godine pokušalo naći rješenje za prevladavanje tog problema stvaranjem međunarodne klasifikacije figurativnih elemenata žigova poznate i kao Bečka klasifikacija⁸¹, u okrilju WIPO-a. Njome su figurativni elementi žigova podijeljeni u klase, grupe i

⁸¹ Bečki sporazum o uspostavi Međunarodne klasifikacije figurativnih elemenata žigova iz 1973. godine, Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 9/04.

podgrupe (Verona, 1978:46), te se kodovi iz te klasifikacije upisuju u registar⁸². Pretraga se obavlja uspoređivanjem kodova nove prijave s onima koji se već nalaze u bazi podataka registra i tako se generira popis sličnih figurativnih žigova. Ono što se uobičajeno ističe kao nedostatak sustava Bečke klasifikacije je činjenica da dodjeljivanje kodova figurativnim elementima neizbježno uključuje određenu subjektivnost ovisno o onome što netko vidi u prikazu znaka (npr. slika kugle može evocirati loptu ali i planet). Iako su kodovi Bečke klasifikacije bili dostupni za pretraživanje i u ranim opcijama pretraga registra, javnost, pa čak i zastupnici u području industrijskog vlasništva, u pravilu nisu imali znanja i razumijevanja Bečke klasifikacije, a poglavito su ovisili o subjektivnim interpretacijama i varijacijama pri klasifikaciji službenika u nadležnom tijelu (Gangjee, 2022: 11). Stoga su korisnici sustava upravo kod pretraga na istovjetnost i sličnost ranijih figurativnih žigova češće koristili uslugu stručnog pretraživanja baza podataka koju su nadležna tijela poput DZIV-a nudila uz naknadu.

Pojavom umjetne inteligencije pojavila se mogućnost za poboljšavanje točnosti i učinkovitosti procesa klasifikacije figurativnih elemenata žigova. U tu svrhu WIPO je stavio na raspolaganje alat „Bečki pomoćnik za klasifikaciju“⁸³ pokretan umjetnom inteligencijom. Nedavnim napretkom u razvoju sustava za pronalaženje slika temeljenih na sadržaju koji izdvajaju značajke slike i transformiraju te vizualne značajke u specifične matematičke vektore ili matrice za daljnju analizu (Gangjee, 2022:336), postaje moguća pretraga slika u raznim alatima i za razne svrhe korištenja, pa tako i za pretrage figurativnih žigova.

Rani alati za pretraživanje baza podataka registara u pravilu su bili dostupni za pretraživanje pojedinog registra nekog nadležnog tijela te nisu nudili uslugu objedinjenog pretraživanja svih registara u kojima se vode žigovi zaštićeni na određenom području. Korištenjem pretraga dostupnih na web stranici DZIV-a trebalo se pojedinačno izvršiti uvid u nacionalni pa onda i u

⁸² Svakoj klasi, grupi i podgrupi dodijeljen je broj prema posebnom sustavu kodiranja. Svaki figurativni element u odjeljku označen je s tri broja: prvi, koji može biti bilo koji broj od 1 do 29, označava klasu; drugi broj označava grupu, a treći podgrupu. Na primjer, prikaz "djevojčice koja jede" pripada Kategoriji 2 (Ljudska bića), Odjeljku 5 (Djeca), Glavnom odjeljku 3 (Djevojčice). Ako se koriste pomoćni odjeljci, figurativni element može se dodatno identificirati s Pomoćnim odjeljkom 18 (Djeca piju ili jedu, kod A 2.5.18). Kodifikacija ovog prikaza tada će biti sljedeća: 2.5.3, 18. Prema <https://www.wipo.int/en/web/classification-vienna/preface> (27. siječnja 2026.)

⁸³ Alat je dostupan na web stranicama WIPO-a <https://vienna-assistant.branddb.wipo.int/> (27. siječnja 2026.)

registar WIPO-a kako bi se dobila puna informacija o postojanju ranije zaštićenih prava u RH. Danom pristupa u EU, RH je integrirala sadržaje svojih baza podataka u alat „TMview“⁸⁴ koji je EUIPO razvio za besplatno pretraživanje žigova svih nacionalnih tijela nadležnih za registraciju žigova uključenih u tu inicijativu. Od tada, kroz alat „TMview“ omogućeno je pretraživanje na jednom mjestu nacionalno registriranih žigova koji se vode u registru DZIV-a, EUTM koji se vode u registru EUIPO-a i međunarodnih registracija žigova koje imaju učinak u RH, a koje su upisane u registar WIPO-a. Na taj način korisnici danas mogu puno jednostavnije i na jednom mjestu pretragom pronaći sve relevantne informacije o svim žigovima koji vrijede u RH.

Alat „TMview“ u međuvremenu je dodatno poboljšao mogućnošću vizualne pretrage slika korištenjem umjetne inteligencije. U odnosu na nacionalne registracije žigova DZIV-a ta je nova funkcionalnost „pretrage slika“ omogućena od 24. lipnja 2019. godine⁸⁵. Pretraga se pokreće na način da korisnik izravno učitava izgled znaka koji želi pretražiti odnosno sliku u unaprijed predviđenim formatima datoteke (jpg., gif. i drugi), a rezultati pretrage potom pokazuju vizualno slične registrirane figurativne žigove koji vrijede na području RH. Mogućnost takvih besplatnih pretraga, osobito ako će razvojem tehnologije rasti učinkovitost i točnost rezultata pretrage, naplatne stručne usluge pretraživanja koje nude nadležna tijela učiniti će suvišnima. Danas su takva pretraživanja izgleda znaka u pravilu učinkovita u odnosu na jednostavne geometrijske oblike, dok se za pretraživanje kompleksnijih slika i dalje usporedno preporuča pretraživanje korištenjem Bečke klasifikacije (Gangjee, 2022: 336), no u budućnosti i daljnjim razvojem tehnologije, očekivano će i sama Bečka klasifikacija figurativnih elemenata znakova vremenom izgubiti smisao postojanja.

Tijekom godina poboljšavala su se i pretraživanja teksta kako bi se uključilo fonetske analogije, sinonime i permutacije slova, no i dalje ostaje izazov konceptualna pretraga žigova. Naime, sličnost žigova procjenjuje se s obzirom na vizualnu, fonetsku ali i konceptualnu sličnost, a dostupni pretraživači još uvijek nemaju u potpunosti razvijene opcije za procjenu konceptualne sličnosti među znakovima. Tako primjerice alat „TMview“ omogućava tzv. *fuzzy search* opciju koja koristi algoritme za pronalaženje žigova sa sličnim pravopisom. Alat će primjerice prilikom pretrage znaka

⁸⁴ Prema podacima EUIPO-a <https://www.tmdn.org/publicwebsite/#/tools/1820385> (29. siječnja 2026.)

⁸⁵ Prema podacima EUIPO-a <https://www.tmdn.org/publicwebsite/#/tools/1820385> (29. siječnja 2026.)

CRVENI BIK, pronaći u registru verbalni žig pisan ćirilicom, ali još nema dostupne algoritme da razmatra sinonime, antonime i usporedive riječi u drugom jeziku, odnosno da kao rezultat takve pretrage prikaže žig RED BULL.

4. ZAKLJUČAK

Analiza postojećih digitalnih usluga, internih sustava i dostupnih alata u postupcima registracije žigova u RH pokazala je nekoliko bitnih segmenata u kojima se očituje unaprjeđenje sustava. Digitalizacija je omogućila bitno kraće trajanje postupka registracije žigova slijedom učestalije dinamike izlaženja Glasnika i olakšavanja postupka ispitivanja korištenjem alata „CESTO“. Korisnicima su na raspolaganju usluge elektroničkog podnošenja prijave i podnesaka, čime je postupak dostupniji i moguća je brža reakcija stranaka radi osiguravanja urednosti prijave. Digitalna transformacija postupka očituje se kroz mogućnost preuzimanja pojmova putem alata „TMclass“ čime se jamči urednost prijave u segmentu klasifikacije popisa proizvoda i usluga, ali ponajviše u pogledu ukidanja uvjeta grafičkog prikaza znaka. Time je otvorena mogućnost zaštite nekonvencionalnih žigova koji do nedavno nisu mogli biti registrirani. Informativna funkcija registra poboljšana je i u pogledu dostupnosti baza podataka korisnicima ali i u pogledu dostupnih opcija samostalnog pretraživanja tih baza sa ciljem izbjegavanja mogućnosti konflikta s nekim ranijim (već registriranim) žigom. Funkcionalnosti dostupnog alata „TMview“ omogućavaju pretraživanje na jednom mjestu svih žigova koji vrijede na području RH bez obzira vode li se u nacionalnom registru, registru WIPO-a ili registru EUIPO-a, a sustav umjetne inteligencije omogućava vizualnu pretragu figurativnih žigova. Time je transformirana uloga DZIV-a u segmentu usluge pretraživanja registra sa aspekta korisnika sustava, te se očituje prvenstveno u integraciji dostupnih tehnoloških rješenja kojima se unaprjeđuju mogućnosti i točnost pretraživanja registra. Iako ovaj rad potvrđuje značajan napredak u učinkovitosti sustava registracije žigova, otvara i nova pitanja koja zaslužuju daljnja istraživanja. Buduća istraživanja trebala bi se usmjeriti na analizu preciznosti algoritama za procjenu konceptualne sličnosti žigova te na istraživanje pravnih aspekata odgovornosti i transparentnosti u situacijama kada sustavi umjetne inteligencije autonomno mogu donositi (pred)odluke u upravnim postupcima registracije žigova.

LITERATURA:

1. Adekola, TA (2019) „Abolition of Graphical Representation in EU Trademark Directive: Should Countries with Similar Provisions Follow EU's Footsteps?“, *Journal of Intellectual Property Rights*, July, 24, 62-68
2. Bondžić, D (2020), *Sto godina Zavoda za intelektualnu svojinu 1920-2020*, Beograd: Zavod za intelektualnu svojinu Republike Srbije
3. Burell, R (2007) „Trade Mark Bureaucracies“, u: *Trademark Law & Theory: A Handbook of Contemporary Research*, Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, 95–132
4. Černelč-Marjanović, V, Vedrina, D, Čukman-Batinić, I, (2001) „Integracija elektroničkih dokumenata u spisovodstvo Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo, *Arhivski vjesnik*, 44, 175-181
5. Direktiva (EU) 2015/2436 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2015. o usklađivanju zakonodavstava država članica o žigovima (Tekst značajan za EGP), *Službeni list Europske unije*, 2015/336
6. DZIV Državni zavod za intelektualno vlasništvo (1997) „Godišnje izvješće 1992-1997“, https://www.dziv.hr/files/File/go-izvjesca/izvjesce_97.pdf (27. siječnja 2026.)
7. DZIV Državni zavod za intelektualno vlasništvo (2005) „Godišnje izvješće 2005“, https://www.dziv.hr/files/File/go-izvjesca/Godisnje_izvjesce_2005.pdf (27. siječnja 2026.)
8. DZIV Državni zavod za intelektualno vlasništvo (2011) „Godišnje izvješće 2011“, https://www.dziv.hr/files/File/go-izvjesca/godisnje_izvjesce_2011.pdf (29. siječnja 2026.)
9. DZIV Državni zavod za intelektualno vlasništvo (2017) „Povijest pravne zaštite žiga u Hrvatskoj“, <https://www.dziv.hr/files/file/o-zavodu/povijest/zig/Povijest-pravne-za%C5%A1tite--%C5%BEiga-u-Hrvatskoj.pdf> (27. siječnja 2026.)
10. Gangjee, DS (2022) “A Quotidian Revolution: Artificial Intelligence and Trade Mark Law“, u: *Research Handbook on Intellectual Property and Artificial Intelligence*, Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, 325–345
11. INTA International Trademark Association (2019), „Use of Artificial Intelligence by IP Registries“, https://www.inta.org/wp-content/uploads/public-files/advocacy/committee-reports/AI-Use-by-IP-Registries-Report_-10.18.2019.pdf (27. siječnja 2026)

12. Matanovac, R (2012) "Razlikovnost kao pretpostavka za registraciju žiga", Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 3, 62, 929-960
13. Matanovac, R, Rački Marinković, A (2006) „Registri prava intelektualnog vlasništva“, u: Hrvatsko registarsko pravo – registri pravnih osoba, nekretnina, pokretnina i prava, Zagreb: Narodne novine, 153-200
14. Presuda Suda Europske unije, 12. prosinca 2002., Sieckmann, C-273/00, ECLI:EU:2002:748
15. Prva Direktiva Vijeća 89/104/EEC od 21 prosinca 1988 o usklađivanju zakonodavstava država članica o žigovima, Službeni list Europske unije, 1989/40
16. Rački Marinković, A (2006) „Apsolutni i relativni razlozi za obijanje registracije žiga“ u: Hrvatsko pravo intelektualnog vlasništva u svjetlu pristupa Europskoj uniji. Zagreb: Narodne novine/Državni zavod za intelektualno vlasništvo, 1-52.
17. Verona, A (1978), Pravo industrijskog vlasništva, Zagreb: Informator
18. Yang, Z (2025) „Research on the History of Trademark Law Change and Trademark Attachment“, Advances in Economics Management and Political Sciences, 1, 164, 128-133

Stručni rad | Professional paper

SPECIFIČNOSTI UPRAVNOG POSTUPANJA UNUTAR JEDINSTVENOG UPRAVNOG ODJELA

SPECIFICITIES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS WITHIN THE UNIFIED ADMINISTRATIVE DEPARTMENT

Marina Lesar, mag. admin. publ.

Općina Trpinja

Gajčanska 1, 32224 Trpinja

e-mail: marina.procelnica@opcinatrpinja.hr

Sažetak:

Upravno postupanje u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave obuhvaća skup radnji i odluka kojima upravna tijela u konkretnim slučajevima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima građana i pravnih osoba te osiguravaju provedbu općih akata i drugih odluka nadležnih tijela u okviru svojih javnih ovlasti. Radi obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i područne samouprave mogu osnivati različite upravne odjele i službe, a za općine i gradove postoji i mogućnost osnivanja jedinstvenog upravnog odjela. U praksi, jedinstveni upravni odjel osnivaju jedinice lokalne samouprave s manjim brojem stanovnika, odnosno korisnika javnih usluga, u kojima je opseg upravnih poslova relativno manji, ali i dalje raznolik. U radu su analizirane specifičnosti upravnog postupanja u manjim jedinicama lokalne samouprave, s naglaskom na postupanje unutar jedinstvenog upravnog odjela. Identificirane su prednosti,

nedostaci i izazovi upravnog postupanja unutar jedinstvenog upravnog odjela te su izneseni prijedlozi za unaprjeđenje rada i poboljšanje efikasnosti.

Ključne riječi : *upravno postupanje, upravni odjeli, jedinstveni upravni odjel, gradovi, općine*

Summary:

Administrative decision-making in units of local and regional self-government includes a set of actions and decisions by which administrative bodies decide in specific cases on the rights, obligations and legal interests of citizens and legal entities and ensure the implementation of general acts and other decisions of competent bodies within the framework of their public powers. For the purpose of performing tasks within their self-governing competence, units of local and regional self-government may establish various administrative departments and services, while municipalities and cities may also establish a unified administrative department. In practice, a unified administrative department is typically established in units of local self-government with a smaller population, i.e., a smaller number of public service users, where the overall volume of administrative tasks is relatively lower but still diverse. This paper analyses the specific features of administrative decision-making in smaller units of local self-government, with particular emphasis on procedures conducted within a unified administrative department. The advantages, shortcomings, and challenges of administrative decision-making within a unified administrative department are identified, and proposals are presented for improving work processes and increasing efficiency.

Keywords: *administrative decision-making, administrative departments, unified administrative department, cities, municipalities*

1. UVOD

Kako bi jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogle izvršavati poslove iz svojeg samoupravnog djelokruga, osnivaju se različiti upravni odjeli i službe (upravna tijela). Upravni odjeli predstavljaju unutarnje ustrojstvene jedinice tijela lokalne i područne samouprave koje se osnivaju za obavljanje poslova unutar djelokruga određene službe. Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pružena je mogućnost i osnivanja jedinstvenog upravnog odjela za gradove i općine, dok takva mogućnost za županije nije predviđena (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 2020, čl. 53).

Ustrojstvo upravnih odjela i drugih upravnih tijela uređuje se općim aktom jedinice lokalne ili područne samouprave. Svaka jedinica lokalne i područne samouprave na taj način samostalno odlučuje o unutarnjem ustrojstvu, odnosno broju i načinu organiziranja rada upravnih odjela. Ukoliko unutar upravnih odjela i drugih upravnih tijela jedinice lokalne i područne samouprave nisu u mogućnosti osigurati obavljanje određenih upravnih i stručnih poslova, dužne su osigurati zajedničko obavljanje tih poslova s drugom lokalnom, odnosno područnom jedinicom (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 2020, čl. 56). Navedeno znači da se obavljanje upravnih i stručnih poslova unutar jedinica može organizirati na različite načine (putem upravnih odjela i upravnih tijela, putem jedinstvenog upravnog odjela te zajednički s drugim jedinicama).

Na čelu upravnih tijela nalaze se pročelnici koji se biraju temeljem javnog natječaja. Imenuje ih općinski načelnik, gradonačelnik ili župan, koji odlučuje i o opsegu njihovih dužnosti i poslova (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 2020, čl. 53a). Službenici obavljaju upravne i stručne poslove unutar djelokruga upravnog tijela, dok namještenici obavljaju prateće i pomoćne poslove (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 2020, čl. 56). Jedinstveni upravni odjeli često se osnivaju za relativno manji opseg poslova, stoga je i manja potreba za službenicima i namještenicima. Ipak, u takvim okolnostima, veći broj različitih poslova pada na „teret“ manjeg broja zaposlenih, što u praksi rezultira brojnim specifičnostima, kako po pitanju upravnog postupanja i odlučivanja, tako i po pitanju načina realizacije prava krajnjih korisnika.

U radu je primijenjene normativna metoda kroz analizu relevantnih zakonskih i podzakonskih propisa kojima se uređuje institut ošasne imovine i odgovornost jedinica lokalne samouprave za

ostaviteljeve dugove. Radi prikaza praktičnih problema provedena je i analiza slučaja Općine Trpinja, s posebnim osvrtom na poteškoće povezane s upravljanjem i stavljanjem ošasne imovine u funkciju.

Cilj rada je analizirati pravno uređenje ošasne imovine u hrvatskom nasljednom pravu, s posebnim naglaskom na odgovornost jedinica lokalne samouprave za ostaviteljeve dugove i praktične poteškoće povezane s upravljanjem takvom imovinom. U radu se također razmatraju problemi stavljanja ošasne imovine u funkciju te mogućnosti unaprjeđenja postojećeg zakonskog rješenja. Svrha rada je ukazati na izazove s kojima se jedinice lokalne samouprave susreću u vezi s ošasnom imovinom te potaknuti razmatranje učinkovitijih modela njezina pravnog uređenja i gospodarskog aktiviranja.

2. POJAM I NADLEŽNOST UPRAVNOG POSTUPKA

Upravni postupak obuhvaća skup postupovnih pravnih pravila kojima je propisan način postupanja javne uprave kada se primjenom materijalnih propisa na konkretno činjenično stanje u upravnoj stvari odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima pojedinih osoba (Đerđa, 2010). Postupovnim, odnosno procesnim pravilima s jedne se strane uređuje način djelovanja tijela koja provode upravni postupak kod primjene materijalno-pravnih propisa na konkretan slučaj te sredstva kojima se pritom mogu služiti, dok se s druge strane utvrđuju prava i obveze stranaka koje sudjeluju u postupku, kako bi se osigurala zaštita njihovih legitimnih prava i interesa (Antić, 2019).

U upravnom postupku postupa se i odlučuje u upravnim stvarima. Prema temeljnom zakonu koji regulira upravni postupak, Zakonu o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP), upravnom stvari smatra se svaki predmet u kojem javnopravno tijelo, u upravnom postupku, odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičkih ili pravnih osoba te drugih stranaka, i to izravnom primjenom zakona, drugih propisa ili općih akata kojima je uređeno odgovarajuće upravno područje. Upravnom stvari smatra se i svaki predmet koji je zakonom izričito određen kao upravna stvar (Zakon o općem upravnom postupku, 2021, čl. 2).

Izostanak nabrojavanja tipičnih upravnih stvari može u pojedinim situacijama otežati prepoznavanje radi li se o upravnoj stvari, što može usporiti pokretanje postupka i stvoriti dvojbe oko

dopuštenosti i izbora odgovarajućeg pravnog lijeka. Međutim, u praksi se kao „uobičajene” upravne stvari najčešće navode predmeti u kojima javnopravno tijelo rješenjem odlučuje o konkretnom pravu ili obvezi stranke, primjerice izdavanje osobnih isprava (osobna iskaznica, putovnica, vozačka dozvola), odlučivanje o pravima iz sustava socijalne skrbi (priznavanje pojedinih naknada ili usluga), upravne odluke u području gradnje i prostora (građevinska ili uporabna dozvola), komunalne upravne stvari poput rješenja komunalnog redarstva (nalozi i mjere) ili utvrđivanja komunalne naknade, izdavanje poreznih rješenja kojima se utvrđuje obveza javnih davanja i drugo.

Upravno pravo obuhvaća velik broj upravnih područja koja se, s materijalno-pravnog gledišta, mogu znatno razlikovati. Zbog tih razlika pojedina područja, radi učinkovitijeg postupanja i donošenja upravnih akata, zahtijevaju posebna pravila prilagođena njihovim specifičnim potrebama. Stoga se za određena upravna područja često propisuju posebne procesne odredbe koje omogućuju odstupanje od općih rješenja sadržanih u jedinstvenom, općem zakonu (npr. u poreznom području). U tom se smislu razlikuju opći upravni postupak i posebni (upravni) postupci. Odnos između općeg postupka i posebnih postupaka postavljen je tako da, kada je za određeno upravno područje posebnim zakonom propisano drukčije postupanje, u tom opsegu ono ima prednost u odnosu na opći zakon. To znači da se u rješavanju konkretne upravne stvari odstupa od općih pravila samo u dijelu u kojem je pitanje izričito drukčije uređeno posebnim zakonom, dok se za sve što posebnim zakonom nije uređeno primjenjuju odredbe općeg zakona (Antić, 2019). U upravnom postupku, ovisno o nadležnosti, odlučuju tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne samouprave te druge pravne osobe koje imaju javne ovlasti (Zakon o općem upravnom postupku, 2021, čl. 1). Razlikuju se stvarna i mjesna nadležnost rješavanja upravne stvari. Stvarna nadležnost određuje se zakonom kojim je uređeno pojedino upravno područje, odnosno zakonom koji utvrđuje nadležnost javnopravnih tijela. Ako se stvarna nadležnost ne može utvrditi na temelju zakona, određuje se prema naravi upravne stvari (Zakon o općem upravnom postupku, 2021, čl. 15).

Mjesna nadležnost utvrđuje se propisima o upravno-teritorijalnoj podjeli, odnosno prema ustrojstvu javnopravnih tijela. Ako propisima nije određena mjesna nadležnost, ona se određuje na sljedeći način: u predmetima vezanim uz nekretninu prema mjestu gdje se nekretnina nalazi; u predmetima koji se odnose na brodove i zrakoplove hrvatske državne pripadnosti (ili kada je povod

postupka nastao na brodu ili zrakoplovu) prema matičnoj luci broda ili zrakoplova; u predmetima koji se tiču poslovne ili druge djelatnosti stranke prema sjedištu stranke, odnosno prema mjestu gdje se djelatnost obavlja ili se trebala obavljati; u predmetima koji se odnose na djelatnost javnopravnih tijela ili pravnih osoba prema njihovom sjedištu, odnosno sjedištu područne jedinice kada se djelatnost odnosi na tu jedinicu; a u ostalim predmetima prema prebivalištu stranke. Ako stranka nema prebivalište u Republici Hrvatskoj, nadležnost se određuje prema boravištu, a ako nema ni boravište, prema mjestu posljednjeg prebivališta odnosno boravišta u Republici Hrvatskoj. Ako se mjesna nadležnost ne može odrediti ni na navedeni način, određuje se prema mjestu nastanka povoda za vođenje postupka (Zakon o općem upravnom postupku, 2021, čl. 16). Pravila o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti ne mogu se mijenjati dogovorom između javnopravnih tijela, između javnopravnog tijela i stranke, niti dogovorom samih stranaka. Javnopravna tijela dužna su tijekom cijelog postupka po službenoj dužnosti paziti na svoju stvarnu i mjesnu nadležnost (Zakon o općem upravnom postupku, 2021, čl. 17).

U kontekstu lokalne samouprave i jedinstvenog upravnog odjela (dalje u tekstu: JUO), pravila o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti važna su jer određuju koje je tijelo ovlašteno voditi postupak i donijeti rješenje te na kojem području se ta ovlast primjenjuje. Time se osigurava zakonitost postupanja općine ili grada, sprječava donošenje odluka od nenadležnog tijela i smanjuje rizik ukidanja rješenja u žalbenom postupku ili upravnom sporu. Za JUO je to posebno bitno zbog širokog spektra poslova koje obavlja (komunalni, upravni, društvene djelatnosti i dr.) pa pravilno utvrđivanje nadležnosti omogućuje pravilno usmjeravanje predmeta i učinkovitije postupanje. Mjesna nadležnost pritom je ključna u karakterističnim lokalnim predmetima (npr. nekretnine, komunalna pitanja, prebivalište stranke) jer jasno veže postupak uz područje jedinice lokalne samouprave i olakšava strankama ostvarivanje prava pred svojim tijelom.

3. ORGANIZACIJA JEDINSTVENOG UPRAVNOG ODJELA

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi predviđa mogućnost osnivanja JUO-a, no ne navodi razloge zbog kojih bi se jedinice lokalne samouprave odlučile na osnivanje takvog odjela. U praksi, JUO se najčešće osniva u jedinicama lokalne samouprave s manjim brojem stanovnika i manjim opsegom upravnih predmeta, gdje nije funkcionalno ni ekonomično ustrojiti više posebnih upravnih odjela. Umjesto fragmentirane nadležnosti, poslovi se objedinjuju u jednu organizacijsku cjelinu sa svrhom racionalnijeg korištenja kadrovskih i financijskih resursa, osiguravanja kontinuiteta rada te jednostavnije komunikacije sa strankama.

Predstavnička tijela jedinica lokalne i područne samouprave, u okviru svojih nadležnosti te pri ostvarivanju prava i obveza, donose različite akte, među kojima su statut, poslovnik, odluke, proračun i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna, pravilnici, planovi i programi, preporuke, zaključci te drugi akti. Predstavničko tijelo donosi statut jedinice te donosi odluke i druge opće akte kojima se uređuju pitanja iz njezina samoupravnog djelokruga (Tropina, 2024).

Ustrojstvo upravnih tijela uređuje se općim aktom jedinice lokalne samouprave, odnosno odlukom o ustrojstvu upravnih tijela koju donosi predstavničko tijelo pojedine jedinice (Kasabašić, 2014). Sukladno Ustavu, jedinice lokalne i područne samouprave imaju pravo samostalno urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela te ih prilagoditi lokalnim potrebama i mogućnostima (Ustav Republike Hrvatske, 2014, čl. 129b), što uključuje i pravo na osnivanje JUO-a.

Postupak osnivanja JUO-a sljedeći je (Udruga gradova, 2019):

1. Predstavničko tijelo predlaže i upućuje na donošenje odluku o ustrojstvu i djelokrugu JUO-a. Prijelazne i završne odredbe odluke trebaju biti usklađene sa Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj samoupravi (dalje u tekstu: ZSN) te urediti ukidanje postojećih upravnih tijela, preuzimanje poslova i službenika, rokove i postupke rasporeda/raspolaganja, rok za donošenje pravilnika te rok za raspisivanje javnog natječaja za imenovanje pročelnika. Radi kontinuiteta rada, korisno je predvidjeti i imenovanje službenika ovlaštenog za privremeno obavljanje poslova pročelnika.
2. Po stupanju odluke na snagu (osmog dana od objave u službenom glasilu) donosi se rješenje o imenovanju službenika ovlaštenog za privremeno obavljanje poslova pročelnika JUO-a do izbora pročelnika putem javnog natječaja.

3. Danom stupanja odluke na snagu privremeni pročelnik donosi rješenja o preuzimanju službenika i namještenika iz ukinutih upravnih tijela, uz nastavak obavljanja dotadašnjih poslova i isplatu dotadašnjih plaća do rasporeda na odgovarajuća radna mjesta ili raspolaganja.
4. Privremeni pročelnik priprema prijedlog pravilnika o unutarnjem redu sa sistematizacijom radnih mjesta, koji se donosi sukladno ZSN-u, odluci i uredbi o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj samoupravi.

Osim navedenog, u praksi je potrebno donijeti pravilnik o unutarnjem redu kojim se utvrđuje unutarnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta (nazivi radnih mjesta, uvjeti, opis poslova i broj izvršitelja), kako bi se službenici mogli zakonito rasporediti te kako bi se osiguralo nesmetano i kontinuirano obavljanje poslova JUO-a. Pravilnikom se također trebaju odrediti stručni uvjeti za prijam službenika na radna mjesta.

Ukoliko se pravilnikom ukinu pojedine ustrojstvene jedinice upravnog tijela, ukinu određena radna mjesta ili se smanji broj potrebnih izvršitelja na pojedinim radnim mjestima, službenici koji su do tada bili raspoređeni na ta radna mjesta, odnosno u ukinute ustrojstvene jedinice, raspoređuju se na druga radna mjesta za koja ispunjavaju uvjete. Pri rasporedu prednost ima službenik s boljim ocjenama dosadašnjeg rada i učinkovitosti. Ukoliko u upravnom tijelu nema odgovarajućeg radnog mjesta na koje se službenika može rasporediti, odnosno radnog mjesta za koje ispunjava stručne uvjete, donosi se rješenje o stavljanju službenika na raspolaganje (Kasabašić, 2014).

JUO može imati različitu strukturu te posjedovati unutarnje ustrojstvene jedinice. Ovisno o potrebama i mogućnostima lokalne jedinice, unutar JUO-a mogu postojati različita radna mjesta, kao što su pročelnik (glavni rukovoditelj), pomoćnik pročelnika za određene djelatnosti, npr. financije i komunalne djelatnosti (viši rukovoditelj), referent – administrativni tajnik, referent – komunalni redar, spremačica (namještenik) (Pravilnik o unutarnjem redu Jedininstvenog upravnog odjela Općine Trpinja, 2022). Razlike i specifičnosti postupanja JUO-a proizlaze iz njegova ustroja, opisa i opsega poslova te materijalnih i nematerijalnih resursa.

4. RAZLIKE UPRAVNOG POSTUPANJA IZMEĐU POJEDINAČNIH UPRAVNIH ODJELA I JEDINSTVENOG UPRAVNOG ODJELA

JUO obavlja stručne, opće te administrativno-tehničke i druge poslove za potrebe općinskog vijeća, općinskog načelnika i njihovih radnih tijela. Uz navedeno, JUO obavlja i poslove iz različitih upravnih područja kao što su (Pravilnik o unutarnjem redu Jedinistvenog upravnog odjela Općine Trpinja, 2022):

- društvene djelatnosti,
- gospodarstvo,
- financije,
- komunalno-stambene djelatnosti,
- zaštita okoliša i gospodarenje otpadom,
- promet i veze,
- imovinsko-pravni i ugovorni odnosi, uključujući upravljanje nekretninama na području općine,
- drugi poslovi koji su zakonom, drugim propisima ili općim aktima stavljani u nadležnost općine kao jedinice lokalne samouprave.

Glavna razlika između JUO-a i pojedinačnih upravnih odjela je ta što su u JUO-u objedinjeni poslovi iz različitih područja. Kao rezultat toga, zaposlenici obično moraju imati šira znanja i vještine s obzirom da imaju i širi raspon zadataka, kao i odgovornosti. U narednoj tablici naveden je popis poslova i okvirni udio posla u ukupnim poslovima pročelnice na primjeru Općine Trpinja. Podaci su preuzeti iz Pravilnika o unutarnjem redu Jedinistvenog upravnog odjela Općine Trpinja, odjeljak „sistematizacija radnih mjesta u Jedinistvenom upravnom odjelu Općine Trpinja“.

Tablica 1. Opis poslova pročelnice na primjeru Općine Trpinja (Pravilnik o unutarnjem redu Jedinствenog upravnog odjela Općine Trpinja, 2022)

Opis poslova	Okvirni udio u ukupnim poslovima
Rukovodi Jedinственим upravnim odjelom sukladno zakonu i drugim propisima; organizira, brine o izvršavanju i nadzire obavljanje poslova; daje upute zaposlenima i koordinira rad JUO-a	30%
Obavlja poslove tajnika Općinskog vijeća; priprema sjednice Općinskog vijeća; sudjeluje u izradi prijedloga općih i pojedinačnih akata koje donose Općinsko vijeće i općinski načelnik	25%
Prati propise iz djelokruga JUO-a; obavlja normativne poslove; vodi upravne postupke i rješava u upravnim stvarima	25%
Provodi neposredan nadzor nad radom JUO-a; sudjeluje u rješavanju najsloženijih pitanja iz djelokruga; poduzima mjere za učinkovitost rada; brine o stručnom osposobljavanju i usavršavanju djelatnika te o pravilnom korištenju imovine i sredstava za rad	10%
Osigurava suradnju JUO-a s tijelima državne uprave, tijelima lokalne i područne samouprave i drugim institucijama	4%
Upravlja postupcima javne nabave	3%
Obavlja stručne poslove iz područja radnih odnosa	3%
Obavlja i druge poslove po nalogu općinskog načelnika	-

I pomoćnici za pojedine funkcije također u praksi obavljaju širok raspon poslova, odnosno uloga i dužnosti. U narednoj tablici naveden je popis poslova i okvirni udio posla u ukupnim poslovima pomoćnika pročelnice za financije i komunalne djelatnosti na primjeru Općine Trpinja.

Tablica 2. Opis poslova pomoćnika za financije i komunalne djelatnosti na primjeru Općine Trpinja (Pravilnik o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Općine Trpinja, 2022)

Opis poslova	Okvirni udio u ukupnim poslovima
Obavlja stručne poslove iz područja financija i računovodstva	30%
Obavlja poslove planiranja prihoda; izrađuje Proračun; provodi naplatu proračunskih prihoda; prati realizaciju proračuna	30%
Izrađuje prijedloge općih i pojedinačnih akata iz djelokruga rada; sudjeluje u izradi analiza i izvješća iz svoje nadležnosti	10%
Prati propise značajne za poslove radnog mjesta; prati i analizira stanje u djelatnostima iz područja svog rada	10%
Vodi financijsko knjigovodstvo i druge financijske evidencije; vodi materijalno knjigovodstvo za nabavu uredskog materijala	10%
Vrši obračun plaća; izrađuje porezne i druge propisane evidencije	5%
Suraduje s nadležnim institucijama, državnim tijelima i službama	5%
Obavlja i druge poslove po nalogu općinskog načelnika i pročelnika	—

Na temelju opisa poslova pročelnice i pomoćnice može se zaključiti da JUO u općini objedinjuje više područja rada u ograničenom kadrovskom okviru. Jedna čelna osoba i mali broj službenika pokrivaju širok raspon područja, od upravnih postupaka i normativnih poslova do financija, nabave, kadrovskih i operativnih aktivnosti.

Kod organizacije nadležnosti i pitanja tko rješava upravnu stvar, JUO po svojoj prirodi podrazumijeva vođenje više vrsta predmeta od strane iste osobe. To se vidi već iz opisa pročelnice (upravljanje odjelom, tajništvo vijeća, izrada akata i vođenje upravnih postupaka), ali i iz opisa pomoćnice koja istodobno radi proračun, naplatu prihoda, knjigovodstvo, evidencije i obračun plaća, uz izradu akata u svom djelokrugu. U takvom modelu potrebno je pravilnikom i internim aktima jasno razgraničiti ovlasti i dužnosti službenih osoba, kako ne bi došlo do nesporazuma tko je ovlašten ili zadužen za vođenje određenih predmeta.

U sustavu s više odjela, nadležnost može biti jasnija po pitanju određenih upravnih stvari, ali i nejasnija po pitanju rješavanja složenijih upravnih stvari gdje je nerijetko potrebna suradnja više različitih odjela. Međutim, podjela upravnih odjela po resorima u svakom slučaju olakšava specijalizaciju i standardizaciju postupanja.

Komunikacija stranaka u JUO-u u pravilu je jednostavnija jer stranka najčešće komunicira s jednom ili dvije osobe koje pokrivaju više područja pa ne mora procjenjivati kojem se odjelu obratiti niti se „prebacivati“ između resora. Navedeno često ubrzava dobivanje informacija i usklađivanje odgovora, osobito kod pitanja koja se preklapaju (npr. komunalno i financije). Ovakav oblik komunikacije zapravo je u općenitom smislu, neovisno o ustrojstvu upravnog odjela, predviđen i ZUP-om. Prema ZUP-u, ukoliko je za ostvarenje nekog prava stranke potrebno provesti više upravnih ili drugih postupaka, stranci se omogućuje da na jedinstvenom upravnom mjestu u javnopravnom tijelu preda sve potrebne zahtjeve, a oni se zatim bez odgode po službenoj dužnosti prosljeđuju nadležnim javnopravnim tijelima. Na jedinstvenom upravnom mjestu stranke i druge zainteresirane osobe mogu preuzeti propisane obrasce te dobiti potrebne obavijesti, upute, savjete i drugu pomoć iz djelokruga javnopravnog tijela. Zaprimanje zahtjeva na jedinstvenom upravnom mjestu ne mijenja stvarnu ni mjesnu nadležnost tijela koja odlučuju u upravnim i drugim postupcima (Zakon o općem upravnom postupku, 2021, čl. 22). No, kako navodi Koprić (2009), jedinstveno upravno mjesto imalo bi punu svrhu kada bi bilo povezano s modelom „osobnog službenika“, nalik osobnom bankaru ili osobnom liječniku, koji bi za građanina ili poduzetnika pratio sve njegove zahtjeve i tijek postupaka, ili kada bi se omogućilo objedinjavanje više upravnih stvari u jedinstven postupak. Međutim, u važećem uređenju ono je postavljeno ponajprije kao administrativna točka za predaju različitih zahtjeva, nakon čega se pojedini postupci i dalje vode pred stvarno i mjesno nadležnim javnopravnim tijelima. Posljedično, podnositelj i dalje mora sam pratiti svaki od tih postupaka, bez stvarne koordinacije i vođenja „na jednom mjestu“. Bez obzira na prednosti u komunikaciji koje JUO ima spram pojedinačnih odjela, potrebno je ukazati i nedostatke. Postoji veća ovisnost o pojedincima, što može biti problem kod ograničene dostupnosti zbog npr. drugih radnih obveza ili bolesti. Problem može predstavljati i sklonost korisnika usluge neformalnim kanalima komunikacije.

Rješavanje upravne stvari u praksi se može provesti s izvidom ili bez izvida, odnosno neposredno. Termin „neposredno“ označava da javnopravno tijelo može bez obavljanja bilo kakvih posebnih

radnji riješiti postupak. Pod tim radnjama podrazumijeva se saslušanje svjedoka, održavanje usmene rasprave, očevid, vještačenje i slično (Zakon o općem upravnom postupku, 2021, čl. 58). U kontekstu JUO-a postupci i terenske radnje često se oslanjaju na mali broj osoba koje paralelno nose i druge ključne obveze (financije, akti, sjednice vijeća, koordinacija rada i dr.). Kad se upravna stvar može riješiti bez izvida, JUO je obično operativno brži jer ista osoba može odmah povezati dokumentaciju, službene evidencije i potrebna očitovanja te bez dodatne logistike donijeti rješenje. Međutim, kad je potreban izvid, JUO se zbog ograničenog ljudskog kadra suočava s poteškoćama. Primjerice, potrebno je organizirati izlazak na teren, uskladiti vrijeme službene osobe (i po potrebi drugih sudionika), sastaviti zapisnik i zatim nastaviti postupak, a svako odsustvo ili preopterećenje značajnije usporava rad nego u sustavu s više odjela gdje postoje specijalizirani službenici ili se terenske radnje mogu raspodijeliti. Zato se u JUO-u razlika ne očituje u pravnim pravilima (ona su ista), već organizacijskom učinku. U kontekstu JUO-a, izvid znači veći prekid tekućih poslova i veće produljenje rokova u odnosu na postupke koji se mogu dovršiti neposredno.

Kod potpisivanja akata i odgovornosti, oba modela formalno polaze od toga da u upravnim stvarima postupa nadležno javnopravno tijelo, ali se unutarnji sustav razlikuje. U JUO-u je uobičajeno da su potpisne ovlasti i odgovornost koncentrirane (što je vidljivo kroz ulogu pročelnice kao koordinatora, nadzornika i osobe koja sudjeluje u rješavanju najsloženijih pitanja te kroz činjenicu da pomoćnica sama pokriva ključne financijske procese i priprema akte iz svog djelokruga). U sustavu s više odjela potpisne ovlasti su raspodijeljene, a postupci su uže specijalizirani, pa se odgovornost „raspršuje“ na više nositelja, zbog čega se i lakše uspostavljaju kontrolni mehanizmi po resorima.

U konačnici, oba opisa posla indirektno upućuju i na specifičnost sukoba interesa, koja je u JUO-u osjetljivija. Kod mogućeg sukoba interesa, potrebno je primijeniti institut izuzeća službene osobe, što doprinosi objektivnosti u rješavanju upravne stvari, posebno uzimajući u obzir da se ne može unaprijed predvidjeti moguća zainteresiranost službene osobe u pogledu ishoda rješavanja neke upravne stvari (Stipić, 2021). ZUP propisuje razloge za izuzeće te su oni jednaki neovisno u organizacijskom obliku upravnog odjela. Međutim, s obzirom na činjenicu da se JUO u pravilu osniva za manju sredinu, situacije u kojima se službena osoba poznaje sa strankom ili ima neki oblik povezanosti češće su. Iako su pravila izuzeća ista, potreba za njihovom aktivacijom u JUO-u

može biti češća, zbog čega je nužno imati plan zamjena (tko preuzima predmet, tko potpisuje odluke, kako se osigurava kontinuitet rada i sl.). Navedeno je posebno važno jer izuzeće jedne osobe u malom sustavu može značajnije usporiti postupanje nego u strukturi s više odjela.

5. ZAKLJUČAK

Formalno gledajući, zakonodavac ne pravi razliku u upravnom postupanju između pojedinačnih upravnih odjela i jedinstvenog upravnog odjela. Međutim, u praksi ovisno o konkretnom ustroju, mogu postojati značajne razlike u organizaciji i načinu rada, odnosno zaprimanja i rješavanja predmeta te izvršenja drugih dužnosti i poslova službenika. Specifičnosti upravnog postupanja unutar jedinstvenog odjela proizlaze iz objedinjavanja više poslova unutar jednog odjela i nekoliko radnih mjesta te pojedinačnih opisa poslova. Manji broj službenika obično pokriva veći broj područja nego što je to slučaj kod posebnih upravnih odjela, što s jedne strane ubrzava i pojednostavljuje rješavanje upravnih stvari za koje je inače potrebna suradnja upravnih odjela iz različitih resora, no istovremeno od službenika podrazumijeva širi opseg znanja i vještina. Osim toga, manji broj službenika otegotna je okolnost za rješavanje upravne stvari koja iziskuje posebne radnje jer organizacija takvih radnji u pravilu traži dodatno vrijeme i koordinaciju, a odsutnost ili preopterećenje pojedinog službenika može značajno usporiti tijek postupka. Općenito vrijedi pravilo da se jedinstveni upravni odjeli osnivaju u manjim jedinicama lokalne samouprave s manjim opsegom predmeta, zbog čega je sustav učinkovitiji kada se postupci mogu dovršiti na temelju dokumentacije i službenih evidencija, dok rješavanje složenijih predmeta može biti podložno kadrovskim ograničenjima. Zaključno, ne može se donijeti opći sud je li za neku jedinicu lokalne samouprave bolja organizacija jedinstvenog upravnog odjela ili ustroj više različitih odjela i upravnih tijela. To ovisi o mogućnostima i potrebama konkretne lokalne jedinice, a za korisnike, ovisno o naravi upravne stvari, jedinstveni upravni odjel može donijeti i određene prednosti i određene nedostatke. Može se zaključiti da jedinstveni upravni odjel predstavlja funkcionalan model organizacije uprave u manjim jedinicama lokalne samouprave, posebno u uvjetima ograničenih kadrovskih i financijskih resursa. Međutim, učinkovitost takvog modela u velikoj mjeri ovisi o organizaciji rada, raspodjeli poslova i osposobljenosti službenika za obavljanje različitih upravnih i stručnih poslova. Buduća istraživanja mogla bi se usmjeriti na usporedbu

učinkovitosti jedinstvenih upravnih odjela i posebnih upravnih odjela u praksi, primjerice kroz trajanje upravnih postupaka, opterećenost službenika i zadovoljstvo korisnika.

LITERATURA

1. Antić, T. (2019), Javno pravo i javna uprava, Zaprešić: Veleučilište Baltazar Zaprešić.
2. Đerda, Đ. (2010), Opći upravni postupak u Republici Hrvatski, Zagreb: Inženjerski biro.
3. Kasabašić, S. (2014), „Status pročelnika jedinstvenog upravnog odjela jedinice lokalne samouprave“, Informator br. 6341, str. 1-5.
4. Koprić, I. (2009), „Novi zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija“, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Zagreb: Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu.
5. Pravilnik o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Općine Trpinja, „Službeni vjesnik“ Vukovarsko-srijemske županije br. 1/17., 12/22.
6. Stipić, M. (2021) „Novela Zakona o općem upravnom postupku“, FIP – Financije i pravo, 9 (2), str. 7-26.
7. Udruga gradova (2019), „Ustrojstvo jedinstvenog upravnog odjela grada preustrojem (ukidanjem više upravnih odjela i objedinjavanjem njihovih poslova u jedinstveni upravni odjel)“, <https://www.udruga-gradova.hr/wp-content/uploads/2019/12/Ustrojstvo-jedinstvenog-upravnog-odjela-Grada-postupak-i-akti.pdf> (2. veljače 2026.)
8. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
9. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20
10. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 86/08, 61/11, 04/18, 112/19, 17/25 – ZSN

Izvorni znanstveni članak | Original scientific paper

LOBISTI MEĐU ALGORITMIMA: FUNKCIONALNE MOGUĆNOSTI PRIMJENE UMJETNE INTELIGENCIJE U PARLAMENTARNOM LOBIRANJU

LOBBYISTS AMONG ALGORITHMS: FUNCTIONAL POSSIBILITIES OF APPLYING ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PARLIAMENTARY LOBBYING

Gordan Struić, mag. iur. univ. spec. pol.*

Savjetnik predsjednika Hrvatskoga sabora

e-mail: gordan.struic@gmail.com

Sažetak:

Ubrzani razvoj i širenje alata umjetne inteligencije (UI) postupno su otvorili prostor za njihovu primjenu i u zakonodavnom postupku, posebice u dijelu koji se odnosi na obradu i upravljanje velikim količinama informacija. Razmatrajući parlamentarno lobiranje kao informacijski proces koji suštinski počiva na prikupljanju, analizi i selekciji informacija te na nastojanju da se smanji informacijska asimetrija između lobista i parlamentarnih aktera, sve veća dostupnost takvih alata otvorila je pitanje njihove primjene u lobističkim aktivnostima u parlamentima kao predstavničkim tijelima i nositeljima zakonodavne vlasti. Međutim, unatoč značaju lobiranja kao jednog od instrumenata participacije javnosti u zakonodavnom postupku te potencijalu primjene UI-ja u parlamentarnom postupku, dosad je izostala sustavna analitička obrada ove teme. Kako bi se analitički mapirale funkcionalne mogućnosti primjene UI-ja u parlamentarnom lobiranju, u radu je korišten normativno-analitički metodološki pristup, pri čemu

* ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-6528-4436>. U radu se iznose osobni stavovi autora.

su referentni okvir činile Smjernice Interparlamentarne unije o umjetnoj inteligenciji u parlamentima. Analiza upućuje na to da se funkcije primjene UI-ja u parlamentarnom kontekstu, identificirane u Smjernicama, mogu analitički dovesti u vezu s parlamentarnim lobiranjem, u različitom intenzitetu i na različitim razinama, te da alati UI-ja mogu intenzivirati informacijsku dimenziju lobiranja u parlamentu, uz istodobnu potrebu za razmatranjem povezanih izazova i rizika.

Ključne riječi: *lobiranje, umjetna inteligencija, parlament, transparentnost*

Abstract:

The accelerated development and dissemination of artificial intelligence (AI) tools have gradually opened space for their application within legislative processes, particularly in the processing and management of large volumes of information. By conceptualizing parliamentary lobbying as an informational process that fundamentally relies on the collection, analysis, and selection of information, as well as on efforts to reduce informational asymmetry between lobbyists and parliamentary actors, the growing availability of such tools has raised the question of their application in lobbying activities within parliaments as representative bodies and holders of legislative authority. However, despite the importance of lobbying as one of the instruments of public participation in the legislative process and the potential for the use of AI in parliamentary procedures, a systematic analytical treatment of this topic is lacking. In order to analytically map the functional possibilities for the application of AI tools in parliamentary lobbying, this paper employs a normative-analytical methodological approach, using the Inter-Parliamentary Union's Guidelines on Artificial Intelligence in Parliaments as a reference framework. The analysis suggests that the functions of AI application in the parliamentary context, as identified in the Guidelines, can be analytically linked to parliamentary lobbying at different levels and with varying degrees of intensity, and that AI tools may intensify the informational dimension of lobbying within parliament, while simultaneously requiring careful consideration of the associated challenges and risks.

Keywords: *lobbying, artificial intelligence, parliament, transparency*

1. UVOD

Razvoj i rastuća dostupnost alata umjetne inteligencije⁸⁶ (UI) posljednjih godina sve izraženije zahvaćaju različita područja javnog odlučivanja, uključujući i procese koji su se tradicionalno oslanjali na izravnu ljudsku komunikaciju i analize temeljene na iskustvu aktera. Ni zakonodavni postupak, kao vrlo formalizirani okvir u kojem se oblikuju i donose pravni akti, nije izuzet od tih promjena, posebice s obzirom na snažniji oslonac na velike količine podataka.

U tom kontekstu, osobitu analitičku pozornost zaslužuje lobiranje, pod kojim se uobičajeno shvaćaju različiti oblici komunikacije, odnosno djelovanja pojedinaca i skupina koji, polazeći od različitih i specifičnih interesa, nastoje utjecati na donošenje odluka (Council of Europe, 2011; Chari i suradnici, 2019). Kada je riječ o komunikaciji i djelovanju usmjerenom na parlamentarne aktere koji sudjeluju u zakonodavnom postupku, govori se o parlamentarnom lobiranju (Ellis, 1998; Chaqués-Bonafont, 2022), koje se ujedno razmatra u širem okviru instrumenata participacije javnosti u zakonodavnom postupku. Naime, lobiranje se u literaturi shvaća kao „legitimno demokratsko nastojanje pojedinca, interesnih skupina ili vlada da (...) utječu na oblikovanje ili provedbu određenih javnih politika u nacionalnim ili nadnacionalnim okvirima kako bi ostvarili željene ciljeve“ (Vidačak, 2007: 147). U tom se smislu ono smatra i „legitimnim činom političke participacije“ (OECD, 2021: 16), putem kojeg javnost stječe pristup oblikovanju i provedbi javnih politika (Struić, 2025).

Parlamentarno lobiranje u svojoj biti je informacijski proces i uključuje sustavno prikupljanje, analizu i selekciju informacija o zakonodavnim prioritetima, akterima, procedurama i političkim odnosima snaga. U tom procesu lobisti nastoje smanjiti informacijsku asimetriju između sebe i parlamentarnih aktera nudeći svoja specijalizirana znanja, dubinske analize i procjene učinaka predloženih rješenja (Hall i Deardorff, 2006; Chaqués-Bonafont, 2022). Upravo ta informacijska dimenzija čini zakonodavni proces osobito pogodnim područjem za primjenu alata UI-ja.

⁸⁶ Prema Okvirnoj konvenciji Vijeća Europe o umjetnoj inteligenciji, ljudskim pravima, demokraciji i vladavini prava, pod pojmom UI-ja podrazumijeva se strojno utemeljeni sustav, koji, „u svrhu ispunjavanja izričitih ili neizričitih ciljeva, na temelju primljenih ulaznih podataka zaključuje kako generirati izlaze poput predviđanja, sadržaja, preporuka ili odluka koje mogu utjecati na fizička ili virtualna okruženja.“ (Council of Europe, 2024).

U parlamentarnom okruženju, UI omogućuje automatiziranu obradu velikih količina podataka, uključujući analizu tekstova, rasprava i proceduralnih zapisa te prepoznavanje obrazaca u normativnim i političkim praksama (IPU, 2025). Budući da se parlamentarno lobiranje temelji na ciljanoj razmjeni informacija i nastojanju da se smanji informacijska asimetrija, funkcionalne mogućnosti UI-ja mogu se analitički povezati ponajprije s identifikacijom relevantnih tema i aktera te s prilagodbom komunikacijskih strategija. Time se ujedno otvara prostor za razmatranje mogućeg intenziviranja lobističkih aktivnosti putem tehnologije, kao nadogradnje postojećih praksi.

Ipak, unatoč rastućem interesu za učinke UI-ja na demokratske procese te potencijalu njezine primjene u legislativnom okruženju, uključujući i ulogu „analitičko-informativne infrastrukture, proceduralnog moderatora i mosta prema javnosti“ (Struić, 2026: 13), pitanja primjene UI-ja u parlamentarnom lobiranju u literaturi dosad su uglavnom obrađivana tek fragmentarno. Ona su najčešće razmatrana u okviru šire analize digitalnoga političkog zagovaranja, algoritamskog upravljanja i političke komunikacije (Karpf, 2016; Kreiss, 2016; Busuioc, 2021). Stoga izostaje sustavna analitička obrada funkcionalnih mogućnosti UI-ja u parlamentarnom lobiranju.

Na toj podlozi, rad je usmjeren na analitičko mapiranje funkcionalnih mogućnosti primjene UI-ja u parlamentarnom lobiranju, s ciljem boljeg razumijevanja načina na koji UI može utjecati na informacijsku dimenziju lobističkih aktivnosti u kontekstu parlamentarnog odlučivanja. Po prvom, uvodnom dijelu rada, u drugom se dijelu obrazlaže metodologija, u trećem se dijelu analizira skup funkcionalnih mogućnosti primjene UI-ja u parlamentarnom lobiranju, u četvrtom se dijelu razmatraju povezani rizici i izazovi, dok se u petom dijelu iznose zaključna razmatranja.

2. METODOLOGIJA

Budući da je područje primjene UI-ja u parlamentarnom lobiranju još uvijek u ranoj fazi razvoja te da za njega zasad ne postoje sustavno prikupljeni i usporedivi empirijski podaci, u ovom je radu korišten normativno-analitički metodološki pristup. Pritom se fokus ovog rada ne usmjerava na mjerenje učestalosti ili učinkovitosti korištenja UI-ja u lobističkoj praksi, već na

analitičko razmatranje funkcionalnih mogućnosti primjene alata UI-ja u parlamentarnom lobiranju, bez ulaska u analizu specifičnih nacionalnih pravnih okvira.⁸⁷

U tu svrhu, u radu se polazi od razumijevanja lobiranja kao informacijskog procesa u kojem se razmjena informacija i smanjenje informacijske asimetrije pojavljuju kao središnje analitičke kategorije (Potters i van Winden, 1992; Hanegraaff i De Bruycker, 2020). Na takvoj se podlozi analitički razmatraju načini na koje se funkcionalne mogućnosti UI-ja mogu uklopiti u lobističko djelovanje. Kako bi se osigurao dosljedan analitički pristup razmatranju takvih mogućnosti UI-ja u parlamentarnom lobiranju, u radu su korištene Smjernice Interparlamentarne unije o umjetnoj inteligenciji u parlamentima (IPU, 2025). Riječ je o pravno neobvezujućem dokumentu nastalom u okviru globalne organizacije nacionalnih parlamenata⁸⁸ koji pruža međunarodno relevantan okvir za razmatranje primjene UI-ja u parlamentarnom radu. U tom kontekstu, Smjernice IPU-a predstavljaju referentni okvir za parlamente, omogućujući im bolje razumijevanje i odgovornu primjenu alata UI-ja u njihovu radu. Stoga, polazeći od shvaćanja parlamentarnog lobiranja kao informacijskog procesa usmjerenog na parlamentarne aktere, u ovom radu se razmatra na koji se način funkcionalnosti UI-ja identificirane u Smjernicama mogu analitički povezati s lobističkim aktivnostima u parlamentu.

Navedeni metodološki pristup dopunjuje se analizom relevantne literature o primjeni UI-ja u parlamentarnom kontekstu, pri čemu se posebna pažnja posvećuje istraživanjima i primjerima dobre prakse koji ilustriraju načine mogućega korištenja UI-ja u različitim parlamentarnim funkcijama. Time je omogućeno koherentno razumijevanje mogućnosti i ograničenja primjene UI-ja, koje je poslužilo kao kontekstualna podloga za analitičko povezivanje sa Smjernicama. Takav okvir može poslužiti kao polazište za buduća empirijska istraživanja te za normativne rasprave o regulaciji, transparentnosti i odgovornosti u primjeni UI-ja u parlamentu.

⁸⁷ Ovaj rad ne bavi se analizom pojedinačnih nacionalnih praksi, uključujući i praksu Hrvatskoga sabora, budući da mu je cilj analitički mapirati funkcionalne mogućnosti primjene UI-ja u parlamentarnom lobiranju na način koji omogućuje njihovu primjenjivost u različitim parlamentarnim i pravnim sustavima.

⁸⁸ Sjedište IPU-a, koji je osnovan još 1889., nalazi se u Ženevi, a danas ta organizacija okuplja 183 države članice i 15 pridruženih članica. IPU, putem Centra za inovacije u parlamentu, razvija smjernice i primjere dobre prakse za primjenu umjetne inteligencije u parlamentarnom radu.

3. FUNKCIONALNE MOGUĆNOSTI

Smjernice ističu pet funkcija primjene UI-ja u parlamentu: a) doprinos kvaliteti istraživanja i analize; b) doprinos kvaliteti postupka donošenja akata; c) učinkovitiji administrativni rad; d) veću transparentnost procedure; te e) bolju komunikaciju s javnošću (IPU, 2025). Na temelju tih funkcija moguće je analitički mapirati funkcionalnosti UI-ja u kontekstu parlamentarnog lobiranja, pri čemu svaka funkcija nudi različite mogućnosti koje u informacijskom okruženju mogu biti relevantne za lobiste i njihove aktivnosti.

3.1. ANALITIČKA POTPORA

UI doprinosi kvaliteti parlamentarnog istraživanja i analize omogućujući automatiziranu obradu velikih količina podataka, što je posebice značajno kod praćenja prijedloga akta i pripadajuće dokumentacije u zakonodavnom postupku. Alati strojnog učenja mogu analizirati niz opsežnih dokumenata i identificirati obrasce, trendove i tematske naglaske u aktima koji su na dnevnom redu ili su tek u fazi pripreme (IPU, 2025). Iz perspektive lobističkog djelovanja, ove mogućnosti mogu značiti brže pretraživanje i pravodobno prepoznavanje relevantnih normativnih rješenja.

Primjerice, sustav temeljen na velikom jezičnom modelu može usporediti tekst prijedloga akta s važećim aktima i izdvojiti njihove sličnosti i razlike (IPU, 2025), što bi u kontekstu lobističkog djelovanja moglo olakšati uočavanje preklapanja, nedosljednosti ili potencijalnih normativnih konflikata među pojedinim rješenjima. Takva analitička potpora može doprinijeti preciznijem oblikovanju lobističkih argumenata, ali i boljoj usmjerenosti komunikacije prema relevantnim parlamentarnim akterima već na početku zakonodavnog postupka.

Pojedina recentna istraživanja upućuju na to da je UI u kontekstu lobiranja moguće primijeniti i za sažimanje prijedloga akata, procjenu njihove relevantnosti za specifične interese te ciljano adresiranje ključnih lobiranih osoba, kao i za oblikovanje tzv. mikro-zakonodavnih intervencija s disproporcionalnim učinkom na usko definirana područja javne politike (EPRS, 2023; Nay, 2023a; Sanders i Schneier, 2023). Također, nedavna istraživanja u eksperimentalnom okruženju pokazuju kako veliki jezični modeli mogu automatizirati inicijalnu procjenu relevantnosti nacрта pojedinog

akta za točno određene interese, a zatim i generirati nacrt teksta komunikacije prema parlamentarnim akterima, što ilustrira potencijal UI-ja za analitičku potporu u ranim fazama lobističkih aktivnosti (Nay, 2023b; Gent, 2023).

3.2. POTPORA POSTUPKU DONOŠENJA AKATA

Prema Smjernicama, UI doprinosi i kvaliteti postupka donošenja akata, osobito pružajući veću preglednost i bolju organizaciju zakonodavnog rada (IPU, 2025). Iz perspektive parlamentarnog lobiranja, takve funkcionalnosti mogle bi biti korisne za kvalitetnije usklađivanje lobističkih aktivnosti s tijekom zakonodavnog postupka čime se smanjuje oslanjanje na fragmentarne i već zakašnjele informacije, a povećava mogućnost informiranog djelovanja.

Pored toga, mogućnosti automatizirane obrade podataka mogle bi biti vrlo korisne za uočavanje određenih obrazaca u parlamentarnim aktivnostima. Ti uvidi mogli bi poslužiti lobistima kao osnova za procjenu trenutka u kojem je neki prijedlog akta relativno podložniji izmjenama ili političkom utjecaju. U tom smislu, UI može pridonijeti i većoj predvidljivosti zakonodavnog procesa, omogućujući time informiranije i strateški usmjerenije djelovanje lobista.

3.3. ADMINISTRATIVNA POTPORA

Smjernice ističu kako UI doprinosi i učinkovitijem administrativnom radu u parlamentu, i to posebice tako što omogućuje automatizaciju različitih rutinskih zadataka, obradu dokumenata i učinkovito upravljanje informacijskim tokovima (IPU, 2025). U tom kontekstu, UI se promatra kao alat za potporu parlamentarnim službama, radi povećanja učinkovitosti i konzistentnosti njihovih administrativnih procesa.

Nalazi istraživanja o primjeni UI-ja u radu pojedinih parlamenata država članica Europske unije i Europskog parlamenta upućuju da se postojeće i neke pilot-primjene UI-ja primarno odnose na administrativne funkcije, uključujući, pritom, obradu i sažimanje dokumenata te pretraživanje i organizaciju parlamentarnih materijala, strojno prevođenje, izradu internih bilješki i rezimea (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2025). Riječ je o primjenama usmjerenima na rasterećenje administrativnih kapaciteta i na poboljšanje pristupa informacijama u okvirima parlamentarne

infrastrukture, o čemu je već zabilježen niz primjera u usporednoj parlamentarnoj praksi, među kojima su norveški Stortinget i finska Eduskunta (Szentgáli-Tóth i Berkes, 2025).

Administrativna potpora ne predstavlja funkcionalnu mogućnost parlamentarnog lobiranja jer se radi o primjeni UI-ja usmjerenoj samo na internu organizaciju i učinkovitost parlamentarnog rada. No, takva primjena može imati posredne učinke na lobističko okruženje jer unaprijeđena obrada, organizacija i dostupnost informacija utječu na uvjete praćenja zakonodavnog postupka pa je riječ o strukturnoj okolnosti koja može olakšati ili otežati informacijsko snalaženje lobista.

3.4. POTPORA TRANSPARENTNOSTI PROCEDURE

Prema Smjernicama, UI doprinosi i snaženju transparentnosti parlamentarnog rada, i to napose kroz veću dostupnost parlamentarnih informacija, pregledniju prezentaciju procedura i jasniju komunikaciju o tijeku postupka donošenja akata (IPU, 2025). Iz te perspektive, UI predstavlja alat kojim se unaprjeđuje otvorenost parlamenta prema javnosti.

Postojeća literatura potvrđuje da se UI primjenjuje za strukturiranje i prezentaciju zakonodavnih materijala te poboljšanje pristupa informacijama, čime se povećava preglednost i razumljivost zakonodavnog postupka (Szentgáli-Tóth i Berkes, 2025; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2025). Iz perspektive parlamentarnog lobiranja, veća transparentnost omogućuje preciznije praćenje postupka donošenja akata i vremensko usklađivanje lobiranja s njegovom dinamikom.

3.5. POTPORA KOMUNIKACIJI S JAVNOŠĆU

Naposljetku, Smjernice ističu i kako UI unaprjeđuje komunikaciju parlamenta s javnošću, kroz prilagodbu sadržaja korisnicima, pojednostavljenje parlamentarnih informacija te poboljšanje pristupa zakonodavnim aktivnostima (IPU, 2025). UI tako djeluje kao posrednik između javnosti i parlamenta, povećavajući razumljivost i dostupnost informacija o njegovu radu.

Postojeća empirijska istraživanja i analitički izvještaji potvrđuju da se UI u parlamentarnom okruženju testira i primjenjuje za automatizirano sažimanje opsežnih dokumenata, generiranje prilagođenih informativnih sadržaja te olakšavanje javnog praćenja parlamentarnih rasprava i

postupaka (EPRS, 2023; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2025). Potonje primjene usmjerene su prvenstveno na jačanje transparentnosti i informiranosti javnosti, a ne na utjecaj na ishode.

Iz perspektive parlamentarnog lobiranja, ova dimenzija primjene UI-ja ima posrednu važnost jer utječe na širi komunikacijski kontekst u kojem se prijedlozi parlamentarnih akata razmatraju i interpretiraju. Poboljšana i ciljano strukturirana komunikacija parlamenta s javnošću može povećati vidljivost pojedinih tema u javnom prostoru, čime se mijenjaju uvjeti u kojima lobisti procjenjuju javni interes, rizike i strategije povezane sa zakonodavnim postupkom.

Pojedini recentni primjeri iz prakse i stručnih analiza upućuju na to da generativni modeli mogu omogućiti skaliranje personalizirane komunikacije prema parlamentu i javnosti stvaranjem vrlo velikog broja individualiziranih poruka zagovaranja koje se percipiraju kao vjerodostojne, čime se dodatno otvara prostor za utjecaj na komunikacijski kontekst parlamentarnog rada (Gent, 2023; Smith & Harris, 2023).

4. IZAZOVI I RIZICI

Primjena UI-ja u parlamentarnom lobiranju otvara niz značajnih izazova i rizika koji se ne mogu zanemariti. U njihovu središtu su algoritamska pristranost, transparentnost i odgovornost, ali i širi učinci na demokratske procese. Posebno su problematične situacije u kojima se alati UI-ja koriste bez jasno definiranih okvira upravljanja i bez dosljednog ljudskog nadzora, jer se tada povećava rizik netransparentnih ili teško objašnjivih ishoda (Mansell i suradnici, 2025).

Jedan od ključnih problema vezanih uz primjenu UI-ja odnosi se na algoritamsku pristranost. Naime, sustavi koji se oslanjaju na velike količine podataka mogu, umjesto neutralne obrade, reproducirati i neke postojeće društvene i političke obrasce, pa ih čak i dodatno pojačati. Kao posljedica toga može doći do selektivnog isticanja određenih informacija ili učinaka koji imaju diskriminatornu narav (Peters, 2022). U području parlamentarnog lobiranja to otvara pitanje pouzdanosti informacijskog temelja na kojem se formuliraju argumenti i političke procjene, i to napose onda kada se podaci o stavovima, interesima ili političkim orijentacijama koriste kao *input* za automatizirano generiranje sadržaja namijenjenog parlamentarnim akterima.

S tim je tijesno povezano i pitanje transparentnosti i odgovornosti u primjeni alata UI-ja. Kada nije jasno na koji način algoritmi funkcioniraju, prema kojim kriterijima oni obrađuju podatke ili iz

kojih izvora ti podaci potječu, teško se može uopće razumjeti kako su pojedini analitički nalazi ili preporuke nastali. Time se istodobno zamagluje i pitanje odgovornosti za njihove posljedice. U parlamentarnom okruženju takva netransparentnost mogla bi narušiti povjerenje javnosti u procese koji se oslanjaju na automatiziranu analizu, zbog čega se sve češće ističe nužnost da se uvedu što jasnija pravila transparentnosti, odgovornosti i zadržavanja stvarnog ljudskog nadzora nad primjenom UI-ja (npr. Papagiannidis i suradnici, 2025).

Pored navedenog, ne može se zanemariti ni potencijalni utjecaj primjene UI-ja na demokratske procese. Taj utjecaj osobito se očituje kroz mogućnosti širenja dezinformacija, produbljivanja polarizacije javne rasprave i oblikovanja javnog mnijenja na netransparentan način. Ubrzani razvoj generativnih modela omogućuje stvaranje brojnih sadržaja koji mogu djelovati uvjerljivo i vjerodostojno, iako su sadržajno netočni ili namjerno manipulativni. Time se stvaraju povoljni uvjeti za sofisticirane oblike dezinformiranja i ciljano pojačavanje postojećih političkih podjela. Dosadašnja istraživanja upozoravaju da takve prakse, osobito onda kada postanu raširene i teško prepoznatljive, dugoročno mogu narušiti povjerenje građana u institucije te oslabiti kvalitetu demokratskog odlučivanja (Islam i suradnici, 2024; Novelli i Sandri, 2024).

Pritom, izostanak jasno postavljenih pravnih i etičkih okvira može vrlo nepovoljno djelovati na ostvarivanje prava na političku participaciju, osobito u situacijama u kojima se UI počinje doživljavati kao zamjena za deliberativne i participativne procese. U tom kontekstu, posebno se problematičnom nameće mogućnost stvaranja lažnog osjećaja sigurnosti i samodostatnosti kod donositelja odluka, pri čemu se postupno smanjuje potreba za uključivanjem građana i drugih dionika u proces odlučivanja (Zidouemba, 2025).

Na kraju, ne mogu se zanemariti ni operativni i sigurnosni rizici povezani s primjenom UI-ja. Zloupotreba modela – uključujući *deepfake* tehnologije i druge oblike sofisticirane manipulacije sadržajem – kao i ranjivost sustava na kibernetičke napade, mogu dodatno narušiti povjerenje u političke procese i otežati razlikovanje vjerodostojnih informacija od namjerno konstruiranih narativa (Mansur, 2025).

Sagledani u cjelini, ovi rizici i izazovi upućuju na to da se primjena UI-ja u parlamentarnom lobiranju ne može vrednovati isključivo kroz kriterij funkcionalnih mogućnosti. Ona nužno otvara pitanje institucionalnih uvjeta pod kojima se takvi alati primjenjuju, uključujući potrebu za

transparentnošću, odgovornošću i zadržavanjem učinkovitoga ljudskog nadzora, kako bi se očuvale temeljne vrijednosti parlamentarnog odlučivanja i povjerenje javnosti u institucije vlasti.

5. ZAKLJUČAK

Ovaj rad bio je usmjeren na analitičko razmatranje funkcionalnih mogućnosti primjene UI-ja u parlamentarnom lobiranju, pri čemu se pošlo od njegova shvaćanja kao informacijskog procesa koji suštinski počiva na prikupljanju, analizi i selekciji informacija te nastojanju za smanjenjem informacijske asimetrije između lobista i parlamentarnih aktera. Analiza je bila utemeljena na normativno-analitičkom metodološkom pristupu, a kao referentni okvir za razmatranje primjene UI-ja u parlamentarnom radu korištene su Smjernice IPU-a. Pritom, one nisu bile korištene kao normativni standard za lobiste, već kao izvor za identifikaciju načina na koje se UI primjenjuje u parlamentarnom radu i oblikuje informacijsko okruženje u parlamentu.

Analizom se pokazalo da se funkcije primjene UI-ja identificirane u parlamentarnom kontekstu – i to: analitička potpora, potpora postupku donošenja akata, administrativna potpora, potpora transparentnosti procedure i potpora komunikaciji s javnošću – mogu analitički dovesti u vezu s parlamentarnim lobiranjem, ali u različitom intenzitetu i na različitim razinama. Dok pojedine funkcije, poput analitičke potpore i potpore postupku donošenja akata, mogu imati izravnu relevantnost za lobističke aktivnosti, neke druge, poput administrativne potpore te potpore komunikaciji s javnošću, djeluju prije svega posredno, oblikujući strukturne i komunikacijske uvjete u kojima se lobiranje odvija. U tom smislu, rad pokazuje da primjena alata UI-ja može tehnološki intenzivirati informacijsku dimenziju parlamentarnog lobiranja.

Istodobno, u radu je ukazano da se funkcionalne mogućnosti primjene UI-ja u parlamentarnom lobiranju ne mogu promatrati izdvojeno od izazova i rizika koji prate primjenu UI-ja u širem kontekstu. Algoritamska pristranost, transparentnost i odgovornost te širi učinci na demokratske procese čine okvir unutar kojeg se svaka potencijalna primjena UI-ja u lobističkom djelovanju u parlamentu mora promišljati s posebnom pažnjom. U tom pogledu, rad ne nastoji ponuditi iscrpnu normativnu razradu ili konkretna regulatorna rješenja, već ukazati na institucionalne i demokratske uvjete koji ograničavaju i usmjeravaju relevantnost funkcionalnih mogućnosti UI-ja u parlamentarnom lobiranju.

Metodološki pristup rada pokazao se prikladnim za razmatranje teme koja se još uvijek nalazi u ranoj fazi empirijskog razvoja i za koju ne postoje sustavno prikupljeni i usporedivi podaci o stvarnoj primjeni UI-ja u lobističkoj praksi. Doprinos ovoga rada stoga se ne očituje isključivo u razumijevanju načina na koji alati UI-ja mogu utjecati na lobiranje u kontekstu parlamentarnog odlučivanja, već i u uspostavi analitičkoga okvira koji je omogućio to razumijevanje.

U nekim budućim istraživanjima ovu bi temu bilo moguće dodatno razvijati kroz empirijska ispitivanja konkretnih lobističkih praksi, usporedne analize različitih parlamentarnih sustava i kroz dublje normativne rasprave o uvjetima pod kojima bi se alati UI-ja mogli primjenjivati. Time bi se analitički fokus pomaknuo s analitičkog mapiranja funkcionalnih mogućnosti prema njihovoj stvarnoj operacionalizaciji i učincima u parlamentarnoj praksi.

LITERATURA:

1. Busuioc, M. (2021) „Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account“, Public Administration Review, br. 5, vol. 81, str. 825-836 <https://doi.org/10.1111/puar.13293> (17.1.2026.).
2. Chaqués-Bonafont, L. (2022) „Parliamentary Lobbying“, u: The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs, Cham: Palgrave Macmillan.
3. Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., Crepaz, M. (2019) Regulating lobbying: A global comparison, Manchester: Manchester University Press.
4. Council of Europe (2011) Report on the legal framework for the regulation of lobbying in the Council of Europe member states, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-DEM\(2011\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-DEM(2011)002-e) (17.1.2026.).
5. Council of Europe (2024) Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, <https://rm.coe.int/1680afae3c> (17.1.2026.).
6. Ellis, Nigel (1998) Parliamentary Lobbying: Putting the Business Case to Government, Michigan: Heinemann Professional.
7. EPRS (European Parliamentary Research Service) (2023) Artificial intelligence, democracy and elections. Briefing, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751478/EPRS_BRI\(2023\)751478_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751478/EPRS_BRI(2023)751478_EN.pdf) (17.1.2026.).
8. Gent, E. (2023) AI Goes to K Street: ChatGPT Turns Lobbyist: Automated influence campaigns could spell trouble for society, <https://spectrum.ieee.org/ai-lobbyist> (17.1.2026.).
9. Hall, R. L. i Deardorff, A. V. (2006) „Lobbying as Legislative Subsidy“, American Political Science Review br. 1, vol. 100, str. 69-84, <https://doi.org/10.1017/S0003055406062010> (17.1.2026.).
10. Hanegraaff, M. i De Bruycker, I. (2020) „Informational demand across the globe: toward a comparative understanding of information exchange“, European Political Science Review, br. 4, vol. 12, str. 525-543, <https://doi.org/10.1017/S1755773920000284> (17.1.2026.).

11. IPU (Inter-Parliamentary Union) (2025) Use cases for AI in parliaments, www.ipu.org/file/20896/download (17.1.2026.).
12. Islam, M. B. E., Haseeb, M., Batool, H., Ahtasham, N. i Muhammad, Z. (2024) „AI Threats to Politics, Elections, and Democracy: A Blockchain-Based Deepfake Authenticity Verification Framework“, Blockchains, br. 4, vol. 2, str. 458-481, <https://doi.org/10.3390/blockchains2040020> (17.1.2026.).
13. Karpf, D. (2016) Analytic Activism: Digital Listening and the New Political Strategy, Oxford: Oxford University Press.
14. Kreiss, D. (2016) Prototype Politics: Technology-Intensive Campaigning and the Data of Democracy, Oxford: Oxford University Press.
15. Mansell, R., Durach, F., Kettemann, M., Lenoir, T., Procter, R., Tripathi, G. i Tucker, E. (2025) Information Ecosystems and Troubled Democracy: A Global Synthesis of the State of Knowledge on New Media, AI and Data Governance. International Observatory on Information and Democracy, https://observatory.informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2025/06/rapport_forum_information_democracy_2025-1.pdf (17.1.2026.).
16. Mansur, M.A. (2025) „AI and Cyber-Enabled Threats to Democracy through Algorithmic Manipulation and Generative AI in Undermining Democratic Integrity“, European Scientific Journal, br. 26, vol. 21, str. 1-28, <https://doi.org/10.19044/esj.2025.v21n26p1> (17.1.2026.).
17. Nay, J. J. (2023a) Large Language Models as Lobbyists, <https://law.stanford.edu/2023/01/06/large-language-models-as-lobbyists/> (17.1.2026.).
18. Nay, J. J. (2023b) Large Language Models as Corporate Lobbyists, <https://arxiv.org/abs/2301.01181> (17.1.2026.).
19. Novelli, C. i Sandri, G. (2024) Digital Democracy in the Age of Artificial Intelligence, <https://arxiv.org/pdf/2412.07791> (17.1.2026.).
20. OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) (2021) Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, Paris: OECD Publishing.

21. Papagiannidis, E., Mikalef, P. i Conboy, K. (2025) „Responsible artificial intelligence governance: A review and research framework“, The Journal of Strategic Information Systems, br. 2, vol. 34, str. 1-18, <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2024.101885> (17.1.2026.).
22. Peters, U. (2022) „Algorithmic Political Bias in Artificial Intelligence Systems“, Philosophy & technology, br. 1, vol. 35, str. 1-23, <https://doi.org/10.1007/s13347-022-00512-8> (17.1.2026.).
23. Potters, J. i van Winden, F. (1992) „Lobbying and Asymmetric Information“, Public Choice, br. 3, vol. 74, str. 269-292, www.jstor.org/stable/30025608 (17.1.2026.).
24. Sanders, N. E. i Schneier, B. (2023) How AI could write our laws, www.technologyreview.com/2023/03/14/1069717/how-ai-could-write-our-laws/ (17.1.2026.).
25. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2025) Artificial Intelligence in the work of EU national parliaments and the European Parliament. Survey report, https://parleu2025.pl/wp-content/uploads/2025/07/EN_Survey_report_artificial_intelligence_in_the_work_of_eu_national_parliaments_And_the_european_parliament.pdf (17.1.2026.).
26. Smith, A. i Harris, M. (2023). Written evidence (LOB18) submitted to the Public Administration and Constitutional Affairs Committee: Lobbying and influence – post-legislative scrutiny of the Lobbying Act 2014 and related matters inquiry. UK Parliament, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/124170/pdf/> (17.1.2026.).
27. Struić, G. (2025) „Lobiranje kao novi instrument participacije javnosti u hrvatskom zakonodavnom postupku“, Informator, br. 6874, str. 9-13.
28. Struić, G. (2026) „Umjetna inteligencija u parlamentu“, Informator, br. 6923, str. 9-13.
29. Szentgáli-Tóth, B. i Berkes, R. (2025) „Artificial Intelligence in the Service of Parliaments: Some Arguments for the Necessity of a Normative Legal Framework at the European Level“, Masaryk University Journal of Law and Technology, br. 2, vol. 19, str. 237-272, <https://real.mtak.hu/228484/1/ArtificialIntelligenceintheServiceofParliaments.pdf> (17.1.2026.).
30. Vidačak, I. (2007) Lobiranje: interesne skupine i kanali utjecaja u Europskoj uniji, Zagreb: Planetopija.

31. Zidouemba, M.T. (2025) „Governance and artificial intelligence: the use of artificial intelligence in democracy and its impacts on the rights to participation“, Discover Artificial Intelligence, br. 5, vol. 12, str. 1-12, <https://doi.org/10.1007/s44163-025-00229-5> (17.1.2026.).

Izvorni znanstveni članak | Original scientific paper

**NEISKORIŠTENI POTENCIJAL NEPOSREDNE DEMOKRACIJE: EMPIRIJSKO
ISTRAŽIVANJE ZBOROVA GRAĐANA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**THE NEGLECTED POTENTIAL OF DIRECT DEMOCRACY: AN EMPIRICAL
STUDY OF CITIZEN ASSEMBLIES IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

dr. sc. Danijela Romić, prof. struč. stud.

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: dromic@vevu.hr

Dea Rosandić, mag. admin. publ., naslovni asistent

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: dea.rosandic17@gmail.com

Laura Sušac, bacc. admin. publ., studentica

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: ls725004@vevu.hr

Sažetak

Zborovi građana predstavljaju jedan od temeljnih oblika neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnoj razini, no njihova stvarna primjena u praksi jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj relativno je slabo istraжена. Cilj ovoga rada jest analizirati učestalost održavanja zborova građana, sadržaj tema o kojima se raspravljalo te steći uvid u to tko su najčešći inicijatori sazivanja zborova građana. U tu svrhu provedeno je empirijsko istraživanje koje obuhvaća sve jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Podatci su prikupljeni putem analize službenih akata, pretraživanjem mrežnih stranica, kao i putem upitnika upućenih službenicima za informiranje u jedinicama lokalne samouprave. Analiza prikupljenih podataka provedena je primjenom kvalitativnih i kvantitativnih metoda. Rezultati istraživanja ukazuju na značajne razlike u učestalosti i načinu održavanja zborova građana, pri čemu je u većini jedinica lokalne samouprave ovaj institut rijetko korišten ili se uopće ne koristi, unatoč normativnoj mogućnosti. Znanstveni doprinos rada ogleda se u boljem razumijevanju stanja neposredne demokracije na lokalnoj razini u Republici Hrvatskoj te otvara prostor za daljnje rasprave o jačanju participativnih mehanizama i uključenosti građana u procese lokalnog odlučivanja.

Ključne riječi: *zborovi građana, neposredna demokracija, jedinice lokalne samouprave, sudjelovanje građana*

Abstract:

Citizen assemblies represent a fundamental form of direct citizen participation in local decision-making. However, their practical application within local self-government units in the Republic of Croatia remains relatively under-researched. This study aims to analyze the frequency of citizen assemblies, the topics discussed, and the main initiators of such assemblies. To this end, an empirical investigation was conducted covering all local self-government units in Croatia. Data were collected through the analysis of official acts, reviews of municipal websites, and questionnaires addressed to information officers in local administrations. The collected data were

analyzed using qualitative and quantitative methods. The findings reveal substantial variations in the frequency and manner of holding citizen assemblies, with the majority of units using this mechanism infrequently or not at all, despite its normative availability. The scientific contribution of this study lies in providing a clearer understanding of the state of direct democracy at the local level in Croatia and offers a basis for further discussion on strengthening participatory mechanisms and enhancing citizen involvement in local decision-making processes.

Keywords: Citizen assemblies, Direct democracy, Local self-government, Citizen participation, Empirical study

1. UVOD

Participatorna paradigma koja je obilježila proteklih četrdesetak godina naglašava važnost uključivanja i sudjelovanja građana u odlučivanju na svim razinama. Ulažu se značajni naponi da se, uz postojeće institucije predstavničke demokracije, pronađu neki drugačiji modeli i oblici odlučivanja u kojima bi sami građani imali značajniju ulogu. Uključivanje i sudjelovanje građana u odlučivanju nije nov proces, on je poznat stoljećima. Jedan od takvih oblika sudjelovanja građana na lokalnim razinama su zborovi građana koji imaju svoje duboke korijene u našoj demokratskoj tradiciji. Oni su često bili korišteni u bivšoj Jugoslaviji kada su imali stvarne nadležnosti, donosili odluke i bili oblik samoorganiziranja građana u unutar mjesne zajednice (Tomic, 1977; Klarić, 2010), no njihov smisao se često znao iskivljivati različitim neparticipativnim praksama (npr. sazivali su se u radno vrijeme kako bi se građanima praktički onemogućio dolazak i slično) (Bakota i Ljubanović, 2011). Koprić i suradnici (2014) zborove građana definiraju kao oblik neposredne demokracije (neposrednog odlučivanja) građana iako se na zborovima građana, u pravilu, ne donose odluke već je zbor savjetodavnog karaktera.

Pravna regulacija zborova građana i njihovo održavanje gotovo su u potpunosti na dispoziciji samih jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLS). Zbog toga ne postoji neka jedinstvena baza koja bi sadržavala podatke i tome koliko često JLS u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH) koriste ovaj participatorni mehanizam. Svrha rada je dati sveobuhvatni prikaz učestalosti uporabe

zborova građana te teme za koje se ovaj mehanizam koristi. Cilj rada je utvrditi koliko se često u JLS u RH sazivaju zborovi građana, tko ih saziva i o čemu se na njima raspravlja.

2. TEORIJSKA PODLOGA INSTITUTA ZBOROVA GRAĐANA

U pravnoj i politološkoj teoriji te akademskim radovima napisao je puno o neposrednoj demokraciji, njezinim prednostima i manama. Znanstvenici iznose suprotstavljene stavove i argumente ovisno o osobnim preferencijama glede poželjnog modela demokracije i političkog uređenja društva općenito. U prilog poticanju oblika neposredne demokracije i sudjelovanja građana uvijek se navode političke i financijske krize, otuđenje predstavnika od izborne baze, demokratski deficit i gubitak legitimiteta izabranih predstavnika zbog smanjene izlaznosti na izbore (Stoker, 2013; Denters, 2017; Dryzek i suradnici, 2019). Izborna apatija građana uvjetovana je djelovanjem političkih i ekonomskih elita (Cipek, 2014), dok rezultati izbora rijetko odražavaju stvarne političke sklonosti birača (Kvartuč, 2024). Kako naglašava Dahl (1998), predstavnička demokracija nastala je kao sredstvo nedemokratskih vlasti za iznalaženje dovoljno potrebnih resursa, ona je poliarhija, stoga se upravo intenzivnije uključivanje i aktiviranje građana vidi kao rješenje problema modernih demokracija. Ideal moderne demokracije zahtjeva stvarno sudjelovanje građana gdje svi imaju mogućnost upoznati se s aktualnim pitanjem i alternativnim rješenjima, reći svoje mišljenje i na kraju odlučivati (Dahl, 2006). Druga grupa autora navodi kako sudjelovanje građana može samo dodatno osnažiti autoritarne režime i dati im legitimitet (Geissel i Gherghina, 2016; Richards, 2018), smanjiti kvalitetu procesa odlučivanja te pitanje legitimiteta odluka donesenih od strane deliberativnih tijela (Johnson i Gastil, 2015; Lafont, 2019). Upravo zbog pitanja legitimiteta odluka donesenih putem deliberativnih oblika odlučivanja, njihova uloga najčešće je savjetodavna (Johnson i Gastil, 2015, Garry i suradnici, 2021). Uključivanjem građana u procese odlučivanja jača se ulazna legitimnost poretka (*input legitimacy*) jer se glas i želje građana inkorporiraju u buduće odluke (Suiter i Reuchamps, 2016; Manojlović Toman i suradnici, 2019). Istraživanja su pokazala kako građani podržavaju zborove građana kao oblike odlučivanja, čak i kada donose odluke s kojima se sami ne slažu. Za razliku od toga, izabrani predstavnici zborove građana smatraju nedemokratskim institutima koji podrivaju njihovu ulogu (Garry i suradnici, 2021; Scutariu i Mangelocshi, 2022).

U anglosaksonskom krugu zemalja i zemljama Zapadne Europe postoje duboko ukorijenjeni oblici deliberativnih praksi od kojih su najčešći deliberativne⁸⁹ *mini publics* (MP) i *town hall meetings* (THM).⁹⁰ Iako ovi susreti mogu biti neugodni za političare, oni se u Sjedinjenim Američkim državama održavaju vrlo često pri čemu građani neposredno dolaze u kontakt s vlastima, dok političari mogu argumentirano obrazložiti svoja postupanja (Clarke i Markovits, 2022). Pojam deliberacije označava mogućnost svih članova opće javnosti, ne samo unaprijed definiranih interesnih skupina, da sudjeluju u procesu odlučivanja (Johnson i Gastil, 2015). Deliberativni proces počiva na dobroj informiranosti sudionika o razlozima rasprave koja je usmjerena na druge, jednaka i inkluzivna, usmjerena na postizanje konsenzusa i stalno propitkivanje rezultata (Parkinson, 2016). Deliberativni oblici odlučivanja imaju potencijal za nadopunjavanjem izazova predstavničke demokracije, posebno za smanjivanjem informacijske asimetrije do koje dolazi zbog razlike između volje birača i njihovih predstavnika (Das, 2015). U zrelim demokracijama (poput Švicarske), zborovi građana značajno utječu na način raspodjele javnih sredstava (Funk i Litsching, 2018). Osim toga, zbog načina izbora sudionika, oni jamče kompetentnost sudionika te konvergenciju interesa sudionika i opće javnosti (Warren i Gastil, 2015). Ključno je uključiti sudionike različitih reprezentativnih skupina koje građani smatraju predstavnicima opće javnosti i njih samih, te zbog toga imaju povjerenja u njih (Suteu, 2019; Podgorska-Rykala, 2022; Pow, 2023). Nadalje, ključno je uključiti sudionike na koje će se odluka o kojoj se raspravlja najviše odnositi (Suiter i Reuchamps, 2016; Podgorska-Rykala, 2022a) jer se time dodatno jača *like me* učinak među građanima (Lafont, 2020). Percepcija legitimnosti deliberacije među građanima počiva na učinku „poput mene“ (*like me*), građani više vjeruju svojim sugrađanima nego političarima (Pow i suradnici, 2020).

U zemljama istočne Europe deliberativni oblici sudjelovanja građana još su rijetkost. Nekolicina primjera provedenih u Srbiji i Bosni i Hercegovini rezultat su projektnih aktivnosti nevladinih udruga financiranih međunarodnim sredstvima. Oni su pokazali pozitivne rezultate među građanima, no sva aktivnost je ostala na tim izdvojenim pokušajima (Fejzić, 2022; Fiket i Đorđević, 2022; Podgorska-Rykala, 2022; Sadiković i Pejanović, 2022; Vodopivec, 2023; Surlić i Kolarski,

⁸⁹ Od latinskog *deliberation* što znači savjetovanje, razmišljanje, dogovaranje, vijećanje (Anić i suradnici, 2001).

⁹⁰ Vrlo je nezahvalno prevoditi ove termine koji u hrvatskom književnom jeziku izgledaj nespretno. Po svom sadržaju oni su slični našim zborovima građana i javnim tribinama.

2025). Osnovna pretpostavka ovog rada je kako je i u RH održavanje zborova građana još uvijek više iznimka nego pravilo.

3.PРАВНА REGULACIJA ZBOROVA GRAĐANA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Vijeće Europe ulaže značajne napore u promicanje načela sudjelovanja građana na svim razinama odlučivanja. Osim Europske povelje o lokalnoj samoupravi koju je RH prihvatila u cijelosti,⁹¹ donesen je i Dodatni protokol uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalne vlasti (kojeg RH nije još potpisala)⁹² te Preporuka Rec(2001)19 o sudjelovanju građana u lokalnom javnom životu.⁹³ Svi ovi dokumenti zahtijevaju poduzimanje dodatnih aktivnosti i dodatni angažman država članica kako bi se održao legitimitet odlučivanja te osnažilo građansku participaciju.

Kognitivni pravni propisi u RH sadržavaju samo minimalne odredbe o zborovima građana (dalje u tekstu ZG). Tako u Ustavu RH stoji da građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima putem zborova, referendumu i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom.⁹⁴ Nešto više odredbi donosi članak 24. b Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje u tekstu ZLP(R)S) koji propisuje da se ZG mogu sazvati radi izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima i prijedlozima iz samoupravnog djelokruga te raspravljanja o potrebama i interesima građana od lokalnog značenja.⁹⁵ Kako vidimo, ustavno pravo na neposredno sudjelovanje građana može se očitovati kao izjašnjavanje ili raspravljanje o pojedinim pitanjima, uvijek iz samoupravnog djelokruga JLS. Zanimljiva je formulacija stavka 6. istog članka koji kaže da se na ZG *odlučuje* javnim glasanjem, uz mogućnost da se većina

⁹¹ Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine broj 14/1997, 2/2007.

⁹² Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, <https://rm.coe.int/168008482a>, 14.2.2023.

⁹³ Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, <https://rm.coe.int/16804f513c>, 14.2.2023.

⁹⁴ Članak 128., stavak 2. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.

⁹⁵ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/2001, 60/2001, 1239/2005, 26/2009, 109/2007, 125/2008, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019 i 144/2020.

prisutnih odluči za tajno glasovanje. No već idući stavak govori kako je *mišljenje* dobiveno na ZG obvezatno samo za mjesnu samoupravu (mjesne odbore, gradske kotare ili četvrti), dok je to mišljenje samo savjetodavnog karaktera za predstavnička i izvršna tijela JLS. Obzirom da je odluka donesena na ZG mišljenje, ispravnije bilo da u stavku 6. stoji riječ izražava se ili izjašnjava se umjesto odlučuje, jer građani na ZG ne odlučuju. Nadalje, propisano je da ZG mogu sazivati vijeća mjesnih odbora, gradskih četvrti ili kotara za cijelo ili dio područja mjesne samouprave. Za dio ili cijelo područje JLS ZG mogu sazivati i izvršni čelnici predstavnička tijela JLS. Na kraju, zakon propisuje da se sve detaljnije oko sazivanja, rada i odlučivanja na ZG propisuje statutom. Iako je zakonodavac ovlastio JLS da svojim općima aktima detaljnije urede sazivanje i održavanje ZG, na žalost JLS tu mogućnost rijetko su iskoristile. Pretraživanjem mrežnih stranica JLS uočeno je kako najveći dio statuta sadrži samo prekopirane zakonske odredbe. Rijetke JLS, u pravilu one veće, nadležnost za pravno reguliranje ZG prepustile su vijećima mjesnih odbora/gradskih četvrti/gradskih kotara, u pravilu Pravilima mjesnog odbora. U tim malobrojnim slučajevima prave regulacije ZG neke JLS odlučile su propisati potrebni kvorum za njegovo održavanje od 5% ili 10% stanovnika područja za kojeg se saziva ZG i eventualno tijekom samog zbora.⁹⁶ Na žalost, JLS nisu iskoristile mogućnost za razvoj svoje normativne kreativnosti, štoviše praksa pokazuje vrlo zanimljive primjere u suprotnom smjeru.⁹⁷ Jedina situacija u kojoj se obavezno mora zatražiti mišljenje građana (za što se provodi ZG) je u slučaju promjene područja JLS (promjene granica, promjena pripadnosti naselja, spajanje više JLS)⁹⁸ pri čemu mišljenje građana nije obvezujuće.

⁹⁶ Vrlo pozitivan primjer pravilne pravne regulacije ZG daje Grad Rijeka. Statutom je nadležnost za detaljniju regulaciju ZG prepuštena mjesnim odborima koji, u svojim Pravilima mjesnih odbora, detaljnije razrađuju sazivanje, vođenje i odlučivanje na ZG. Dostupno na <https://www.rijeka.hr/wp-content/uploads/2018/10/Statut-Grada-Rijeke-pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni-tekst-1.pdf>, pristup 25.2.2026. i <https://www.rijeka.hr/mjesni-odbori/>, pristup 25.2.2026.

⁹⁷ U slučaju jedne JLS (nećemo konkretizirati jer namjera nije prozivati bilo koga) čak je statutarnom odlukom o izmjeni statuta izbrisan ZG kao jedan od načina neposrednog sudjelovanja građana. Naravno, u ovoj situaciji došlo bi do ekscepcije ilegalnosti, odnosno neposredne primjene više pravne norme, no ovaj primjer pokazuje zabrinjavajuće prakse.

⁹⁸ Članak 7., stavak 2. i 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/2001, 60/2001, 1239/2005, 26/2009, 109/2007, 125/2008, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019 i 144/2020, vezano uz članak 26., stavak 2. i članak 31. Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj,

4. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Obzirom da ne postoji jedinstvena službena evidencija o održanim ZG, jedini način prikupljanja podataka bilo je slanje upitnika na JLS. Radi osiguravanja što većeg odaziva ispitanika, pitanja o održanim ZG poslana su putem e-maila na adrese službenika za informiranje u svih 555 JLS u RH i Gradu Zagrebu (za potrebe analize Grad Zagreb promatrat ćemo kao JLS). Službene e-mail adrese prikupljene su pretraživanjem mrežnih stranica svih 556 JLS. Iako bi bilo zanimljivo prikupiti podatke o održanim ZG u duljem vremenskom razdoblju, uvažavajući vrijeme potrebno za prikupljanje traženih podataka, istraživanje smo usmjerili na razdoblje od 2021. do 2025. godine. Zatraženi su podatci o broju održanih ZG, tko ih je sazivao, koliki je bio odaziv, je li se na ZG odlučivalo ili je bio savjetodavne prirode, te teme o kojima se raspravljalo. Zahtjevi za pristup informacijama poslani su u vremenu od 14. do 21. siječnja 2026. godine, dok su odgovori pristizali do 24. veljače 2026. godine. Obzirom na mješoviti tip pitanja u poslanim zahtjevima za pravo na pristup informacijama, kvantitativni podatci analizirani su deskriptivnom statistikom, dok su odgovori na otvorena pitanja (teme održanih sastanaka) obrađeni kvalitativnom analizom sadržaja. Osim navedenog, *desk research* metodom analizirani su statuti i drugi opći akti JLS kako bi se stekao uvid u mjeru normiranosti zborova građana u JLS.

5. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Na postavljeni zahtjev za pristup informacijama odgovorilo je svih 556 JLS čime je obuhvat istraživanja 100% područja RH. Prema prikupljenim podacima, u 508 JLS (91,37%) nije održan niti jedan ZG. Zahtjev za pristup informacijama odbilo je ili odbacilo 8 JLS (7 gradova i 1 općina), dok je 40 JLS (7,19%) dostavilo podatke o održanim ZG. Prilikom kvantitativne obrade podataka pojavile su se određene poteškoće zbog neujednačene dostave podataka⁹⁹ koje smo u analizi pokušali ujednačiti i pravilno sistematizirati. Prema prikupljenim podacima, JLS u sastavu 7 županija nisu održale niti jedan ZG¹⁰⁰ (to je 124 JLS). Od 40 JLS koje su dostavile podatke, ZG održavalo je 12 gradova i 28 općina, a održano je ukupno 174 ZG u vremenskom razdoblju od 2021. do 2025. godine. U Tablici 1. prikazan je broj održanih ZG po godinama koje su predmet istraživanja.

Tablica 1. Broj održanih ZG prikazan po godinama održavanja. Izvor: izrada autorica na temelju istraživanja

Godina održavanja	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	Ukupno
Broj održanih ZG	9	52*	39	23	37	160**

*Samo u Gradu Karlovcu održano je 38 ZG u svim mjesnim odborima i gradskim četvrtima

** Za 14 ZG u prikupljenim podacima nije jasno naznačeno koje su godine održani, stoga se ukupni zbroj u tablici razlikuje od gore navedenog ukupnog broja 174 održanih ZG.

⁹⁹ Neke JLS dostavile su samo ukupan broj održanih ZG, bez navođenja godine održavanja, neke JLS dostavljale su podatke o javnim tribinama čija je obveza održavanja propisana posebnim zakonom i ne smatraju se ZG u smislu ZLP(R)S, neke JLS su dostavile samo djelomične podatke, ovisno o dostupnosti traženih podataka, neujednačeno je definiranje sazivatelja ZG i sl.

¹⁰⁰ To su: Sisačko-moslavačka, Koprivničko-križevačka, Bjelovarsko-bilogorska, Ličko-senjska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska i Šibensko-kninska županija.

Sukladno odredbama ZLP(R)S-a, ZG može sazvati vijeće oblika mjesne samouprave (mjesnog odbora/gradske četvrti/gradskog kotara, dalje u tekstu: VMO), izvršni čelnik (općinski načelnik/gradonačelnik) ili predstavničko tijelo (općinsko/gradsko vijeće) JLS. Od ukupnog broja održanih ZG, njih 119 (67,61%) sazvalo je izvršno tijelo ili iznimno predstavničko tijelo¹⁰¹ i to za pojedine dijelove JLS, odnosno za pojedine mjesne odbore ili gradske četvrti. Analizirajući podatke o odazivu građana na ZG možemo vidjeti kako oni variraju od 0,2% do čak 80% stanovnika u jednom slučaju. Čak 13 JLS nisu imale podatke o tome, no u većini slučajeva odaziv je do 10% građana koji mogu sudjelovati. Veći je odaziv na ZG koji se održavaju u manjim naseljima (najčešće mjesnim odborima) nego u mjesnim odborima/gradskim četvrtima većih JLS. Obzirom na ovlaštenog sazivatelja, nije uočena značajna razlika u odazivu građana.

Analizirajući sadržaj pristiglih odgovora utvrđena je razlika u sadržaju tema o kojima se raspravljano na ZG ovisno o tome tko je ZG sazvao. U situacijama kada ZG sazove izvršni čelnik teme su vrlo općenite, usmjerene na prikupljanje mišljenja, želja i pritužbi građana o potrebi uređenja naselja, problematici odlaganja i upravljanja otpadom, prometnim i komunalnim problemima. Osim toga, izvršni čelnici koriste ZG kako bi građane informirali o prijedlogu proračuna, planiranim aktivnostima za uređenje prometa, komunalne infrastrukture i društvenih potreba građana (dječji vrtići, igrališta i sportski sadržaji). Sukladno članku 61.c ZLP(R)S-a, VMO je dužno svake godine donositi financijski plan i program rada. Zato su teme na ZG koje su sazvali predsjednici VMO vezane uz njihov djelokrug: podnošenje izvješća o radu, prikupljanje mišljenja za izradu programa rada za iduću godinu, posebno plana manjih komunalnih akcija, izgradnje dječjih vrtića, uređenja dijela naselja, regulacija i preregulacija prometa i slično. Obzirom na prirodu održanih ZG, 95% je bilo informativne prirode i na njima se građani nisu izjašnjavali. Za 9 održanih ZG možemo reći da su bili odlučujući (uvjetno rečeno) jer su se građani izjašnjavali i temeljem toga su doneseni odgovarajući zaključci ili mišljenja. Na poziv izvršnih čelnika dviju susjednih JLS održana su 2 ZG na temu promjene granica naselja, u jednom slučaju nitko se od građana se nije odazvao, za drugi podatci o odazivu nisu navedeni. Ovo je slučaj kada ZLP(R)S propisuje obvezu pribavljanja mišljenja građana, no ovaj primjer pokazuje kako građani nisu bili

¹⁰¹ Za 15 ZG navedeno je kako je sazvala općina/grad, nije jasno naznačeno radi li se o izvršnom ili predstavničkom tijelu.

zainteresirani, a odluka o promjeni je donesena i bez njihova sudjelovanja. Preostalih 7 odlučujućih ZG održani su na poziv VMO. U jednom slučaju odlučivalo se o izdvajanju dijela naselja u novi mjesni odbor, mišljenje građana je prezentirano pred predstavničkim tijelom i naselje je izdvojeno. U preostalih 6 slučajeva odlučivalo se o preregulaciji prometa (promjena dvosmjerne u jednosmjernu ulicu, protivljenje izgradnji trase ceste), planiranju turističke sezone, davanju koncesija na plaže i uređenja zapuštenih dijelova naselja. Obzirom na to da su odluke donesene na ZG obvezatne za VMO, zaključci i mišljenja dostavljeni su predstavničkim tijelima i u četiri slučaja prihvaćeni.

6. RASPRAVA I ZAKLJUČAK

Rezultati provedenog istraživanja pokazuju kako su ZG u RH vrlo rijetko korišten oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnoj razini što potvrđuje početnu pretpostavku rada. U onim JLS u kojima su ZG održavani, oni su uglavnom imali informativnu i savjetodavnu ulogu, dok je stvarno izjašnjavanje građana o pojedinim pitanjima zabilježeno tek u malom broju slučajeva. Istraživanje je pokazalo kako postoji razlika u svrsi sazivanja ZG ovisno o tome tko ih saziva. Odaziv građana u većini slučajeva relativno je nizak, iako postoje pojedinačne iznimke u manjim naseljima gdje je primjetan veći stupanj sudjelovanja. Rezultati rada ukazuju i na nedostatke normativnog okvira. Iako zakonodavni okvir omogućuje održavanje zborova građana, većina jedinica lokalne samouprave u svojim statutima ne razrađuje detaljnije postupak njihova sazivanja i održavanja, već se uglavnom zadržava na preuzimanju zakonskih odredbi. Takav minimalni normativni pristup ne potiče razvoj participativnih praksi niti doprinosi sustavnom korištenju ovog instituta. Neophodno je jasnije i detaljnije normativno urediti održavanje ZG i iznaći modele snažnije mobilizacije građana za sudjelovanje. U tom kontekstu zborovi građana trebali bi se promatrati kao jedan od instrumenata ostvarivanja načela sudjelovanja građana u obavljanju javnih poslova na lokalnoj razini, koje je prepoznato kako u ustavnom poretku Republike Hrvatske tako i u dokumentima Vijeća Europe o lokalnoj demokraciji. Međutim, rezultati istraživanja pokazuju kako između normativnog priznanja tog načela i njegove praktične realizacije postoji značajan raskorak. Stoga je za jačanje deliberativnih kapaciteta potreban zaokret u političkoj kulturi u kojoj bi sudjelovanje građana bilo prepoznato kao važan lokalni resurs, ali i

vrijedan doprinos kvaliteti procesa odlučivanja, ne samo puka formalnost. Iako je istraživanje imalo određenih ograničenja, znanstveni doprinos ovog rada očituje se u prvom sveobuhvatnom empirijskom uvidu u stvarnu učestalost i način korištenja zborova građana u svim JLS u RH. Analizom podataka prikupljenih od 556 JLS rad pruža empirijsku osnovu za procjenu stvarne uloge ovog instituta u hrvatskom sustavu lokalne demokracije te ukazuje na značajan raskorak između normativnih mogućnosti i njihove primjene u praksi. Time se otvara prostor za daljnja i sustavnija istraživanja koja bi mogla detaljnije analizirati razloge njihove slabe primjene, kao i mogućnosti njihova razvoja.

LITERATURA

1. Anić, Š., Klaić, N., Domović, Ž. (2001), Rječnik stranih riječi, Zagreb, Sani-plus;
2. Bakota, B., Ljubanović, B. (2011), „Citizen participation as a form of active control of public administration“, U: Jogasz doktoranduszok I. Pecs Talalkozoja, Pečuh, 14- 20;
3. Cipek, T. (2014), „Sudionička demokracija. Trebaju li demokraciji aktivni građani?“ Anali Hrvatskog politološkog društva, Vol. 11, No. 1, 113-126;
4. Clarke, A. J., Markovits, D. (2022), Congressional Town Halls and Legislative Effectiveness, CEL Working Paper 2022-02, 1-43, https://thelawmakers.org/wp-content/uploads/2022/07/ClarkeMarkovits2022_CEL.pdf, (17.12.2025.);
5. Dahl, R. A. (1998), On Democracy, New Haven & London, Yale University Press;
6. Dahl, R. A. (2006), On Political Equality, New Haven & London, Yale University Press;
7. Das, S. (2015), Efficacy of „Town Hall“ Meetings in Electoral Democracy: Theory and Evidence from Indian Village Councils. 1-60, https://sabyasachidas.in/wp-content/uploads/2014/05/meeting_aer2.pdf, (17.12.2025.);
8. Denters, B. (2017), „Participation and Democratic Accountability: Making a Difference for the Citizens“, u: The Future of Local Government in Europe, Lessons from Research and Practice in 31 Countries, Baden-Baden, S. Nomos, COST, Edition Sigma, 79-100;
9. Dryzek, J. S., Bächtiger, A., Chambers, S., Cohen, J., Druckman, J. N., Felicetti, A., Fishkin, J. S., Farrell, D. M., Fung, A., Gutmann, A., Landemore, H., Mansbridge, J., Marien, S., Neblo, M. A., Niemeyer, S., Setälä, M., Slothuus, R., Suiter, J., Thompson, D., Warren, M. E. (2019), „The crisis of democracy and the science of deliberation“, Science 363 (6432), 1144-1146;
10. Fejzić, E. (2022), „Direktna demokratija i lokalna politika: Neposredna politička participacija u Postdejtonskoj Bosni i Hercegovini“, U: Participacija građana/građanki u odlučivanju o javnim poslovima u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Vol. CCV, 95-126;
11. Fiket, I., Đorđević, B. (2022), „Promises and Challenges of Deliberative and Participatory Innovations in Hybrid Regimes: The Case of Two Citizens' Assemblies in Serbia“, Philosophy and Society, 33(1), 3-25;

12. Funk, P., Litsching, S. (2018), Policy Choices in Assembly versus Representative Democracy: Evidence from Swiss Communes, Tokio, GRIPS Discussion Paper 17-14, str. 1-41;
13. Geissel, B., Gherghina, S. (2016), „Constitutional Deliberative Democracy and Democratic Innovations“, u: Constitutional Deliberative Democracy in Europe, Colchester, ECPR Press, 75-92;
14. Garry, J., Pow, J., Coakley, J., Farrell, D., O'Leary, D., Tilley, J. (2021), „The Perception of the Legitimacy of Citizens' Assemblies in Deeply Divided Places? Evidence of Public and Elite Opinion from Consociational Northern Ireland“, Government and Opposition, 1-20;
15. Johnson, C., Gastil, J. (2015), „Variations of Institutional Design for Empowered Deliberation“, Journal of Public Deliberation, Vol. 11, Iss 1, 1-34;
16. Klarić, M. (2010), „Nova uloga mjesne samouprave“, u: Nova Hrvatska lokalna i regionalna samouprava, Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 287-306;
17. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić-Novak, G. (2014), Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom Europskom kontekstu, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava;
18. Kvartuč, D. (2024), „Aktivno građanstvo kao zaštitnik vladavine prava“, Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja, Vol. 58, br. 110, 125-148;
19. Lafont, C. (2019), Democracy Without Shortcuts: A Participatory Conception of Deliberative Democracy, Oxford, Oxford University Press;
20. Lafont, C. (2020), „Against Anti-Democratic Shortcuts: A Few Replies to Critics“, Journal of Deliberative Democracy, 16(2), 96-109;
21. Manojlović Toman, R., Vukojičić Tomić, T., Koprić, I. (2019), „Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje“, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske. Vol. X, No.1, 185-210;
22. Parkinson, J. (2016), „Ideas of Constitutions and Deliberative Democracy: A Conceptual Conclusion“, u: Constitutional Deliberative Democracy in Europe, Colchester, ECPR Press, 147-168;
23. Podgorska-Rykala, J. (2022), „Mostar Citizens' Assembly. The First Deliberative Process in Southeast Europe. Case Study“, u: Deliberation in the Public Policies Planning Process. Experiences and Future Challenges, Krakow, Libron, 211-234;

24. Podgorska-Rykala, J. (2022a), „Random Selection of Participants in Deliberative Mini-public on the Example of Citizen’s Assembly. Selected Issue“, u: *Deliberation in the Public Policies Planning Process. Experiences and Future Challenges*, Krakow, Libron, 185-210;
25. Podgorska-Rykala, J. (2024), „Deliberative Mini-publics as a Response to the Crisis of Representative Democracy: First Attempts at Institutionalization in European Cities“, *Przegląd politologiczny*, No. 4, 149-167;
26. Pow, J., van Dijk, L., Marien, S. (2020), „It’s Not Just the Taking Part that Counts: ‘Like Me’ Perceptions Connect the Wider Public to Minipublics“, *Journal of Deliberative Democracy*, 16(2), 43-55;
27. Pow, J. (2023), „Mini-Publics and the Wider Public: The Perceived Legitimacy of Randomly Selecting Citizen Representatives“, *Representation*, Vol. 59, Iss 1, 13-32;
28. Richards, R. C. Jr (2018), „Deliberative Mini-publics as a Partial Antidote to Authoritarian Information Strategies“, *Journal of Public Deliberation*, Vol. 14, Issue 2, Article 3, 1-34;
29. Sadiković, E., Pejanović, M. (2022), „Savremene teorije i prakse participativne demokratije u lokalnim zajednicama“, u: *Participacija građana/građanki u odlučivanju o javnim poslovima u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Vol. CCV, 11-32;
30. Scutariu, P., Mangelovschi, I. R. (2022), „Citizen Participation in the Public Decision-Making Process at the Level of the Local Public Administration“, *European Journal of Law and Public Administration*, Vol. 9, Issue 1, 48-59;
31. Stoker, G. (2013), „Engaging Citizens: Can Westminster coexist with meaningful citizen-centric engagement?“, u: *Putting Citizens First, Engagement in Policy and Service Delivery for the 21st Century*, Canberra, Anu Press, 25-38;
32. Suiter, J., Reuchamps, M. (2016), „A Constitutional Turn for Deliberative Democracy in Europe?“, u: *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, ECPR Press, 1-14;
33. Surlić, S., Kolarski, Lj. (2025), „Deliberation Amid Democratic Backsliding: Insights From Citizens’ Assemblies in the Western Balkans“, *The Review of International Affairs*, LXXVI (1194), 239-264;
34. Suteu, S. (2019), „The Populist Turn in Central and Eastern Europe: Is Deliberative Democracy Part of the Solution?“, *European Constitutional Law Review*, 15/3, 488-518;

35. Tomac, Z. (1977), „Razvoj i osnovne karakteristike primarnih lokalnih zajednica u socijalističkoj Jugoslaviji“, Časopis za suvremenu povijest, Vol. 9, No. 3, 81-105;
36. Vodopivec, N. (2023), „Maribor is the Future: Participation Practices and the Right to the City“, Etnološka tribina, 53(46), 98-123;
37. Warren, M. E., Gastil, J. (2015), „Can Deliberative Minipublics Address the Cognitive Challenges of Democratic Citizenship?“, The Journal of Politics, Vol. 77, No. 2, 562-574;
38. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, <https://rm.coe.int/168008482a>, (14.2.2023.);
39. Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, <https://rm.coe.int/16804f513c>, (14.2.2023.);
40. Statut Grada Rijeke <https://www.rijeka.hr/wp-content/uploads/2018/10/Statut-Grada-Rijeke-pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni-tekst-1.pdf>, (25.2.2026.);
41. Grad Rijeka, mjesni odbori, <https://www.rijeka.hr/mjesni-odbori/>, (25.2.2026.);
42. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/2001, 60/2001, 1239/2005, 26/2009, 109/2007, 125/2008, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019 i 144/2020 – ZPL(R)S;
43. Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine broj 86/2006, 125/2006, 16/2007, 95/2008, 46/2010, 145/2010, 37/2013, 44/2013, 45/2013 i 110/2015;
44. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine broj 14/1997, 2/2007;
45. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.

VIŠERAZINSKO UPRAVLJANJE I NOVA KOHEZIJSKA POLITIKA U REGIONALNOJ ADMINISTRACIJI

MULTILEVEL GOVERNANCE AND NEW COHESION POLICY IN REGIONS

Nataša Tramišak, mag.iur.

doktorandica

ntramisak.ds@unios.hr

Doktorski interdisciplinarni studij Europski studiji

Trg Svetog Trojstva 3, 31000 Osijek

Sažetak:

Pojam i opseg regija unutar EU razlikuje se u državama članicama po svojoj veličini, samoupravnom djelokrugu rada, nadležnostima kao i povijesnom razvoju. Bez obzira na sve unutarnje razlike funkcioniranja regionalne samouprave, ona je važan instrument europskih politika, posebno u kontekstu primjene i provedbe najvažnije razvojne kohezijske politike. Samoupravni djelokrug rada podrazumijeva jasne administrativne strukture i jasno definirane uloge, a razvoj regionalne administracije u državama članicama snažno je obilježen konceptima višerazinskog upravljanja (multilevel governance) i kohezijske politike, što je značajno vidljivo na primjeru Hrvatske. Ovi koncepti predstavljaju teorijski i praktični okvir složenog upravljanja u jasno definiranoj višerazinskoj strukturi, a vode prema razumijevanju načina na koji se javne politike oblikuju i provode u takvom složenom institucionalnom okruženju koje uključuje više razina vlasti. Osnovna analiza povezanosti višerazinskog upravljanja i kohezijske politike pomoći

će objasniti njihov utjecaj na ulogu i funkcioniranje regionalne administracije, s posebnim naglaskom na županijsku razinu u Hrvatskoj. Kohezijska politika EU predstavlja ključni instrument za smanjenje regionalnih razvojnih nejednakosti te je u svojoj srži utemeljena na načelima upravo višerazinskog upravljanja kako bi putem provedbe i korištenja dostupnih fondova postigla maksimalne učinke.

Ključne riječi: *višerazinsko upravljanje, samoupravni djelokrug rada, kohezijska politika, regionalna politika, regionalna administracija*

Summary:

The role and functioning of regions within the European Union in the member states differs in terms of their scope, self-governing role and politics, competencies, as well as historical development. Regardless of all the internal differences in European area in the functioning of regional self-government, it is an important instrument of European policies, especially in the context of the application and implementation of the cohesion policy as important investment policy. Self-governing scope implies clear administrative structures and clearly defined roles within the framework, and the development of regional administration in the member states is strongly marked by the concepts of multilevel governance and cohesion policy, which is significantly visible in the example of Croatia. These concepts represent a theoretical and practical framework for complex governance in a clearly defined multi-level structure, and leads to an understanding of how public policies are shaped and implemented in such a complex institutional environment, that includes coordination between multiple levels of government. An analysis of the connection between multi-level governance and cohesion policy in new development agenda will help explain their impact on the role and functioning of regional administration, with a special emphasis on the regional county level in Croatia.

The EU's cohesion policy is a key instrument for reducing regional development disparities and is based at its core on the principles of multi-level governance in order to achieve maximum impact through the implementation and use of available funding.

Key words: *multilevel governance, self-governing scope, cohesion policy, regional administration, regional policy*

1. UVOD

Europska unija (dalje: EU) vođena je idejom ekonomskog napretka, uspostave mreže zajedničke suradnje država i uspostave mira te zajedničkog gospodarskog prostora. U okviru svoje nadležnosti razvila je alate i mehanizme postizanja zajedničkih ciljeva, snažno regulirajući direktivama i uredbama svoje unutarnje tržište. Državama članicama otvorene su perspektive postizanja političke stabilnosti, promicanja demokracije, vladavine prava i ljudskih sloboda, sigurnosti te drugih vrijednosti kojima se postiže opće blagostanje. U nekoliko faza proširenja sa gospodarski snažnijeg i razvijenijeg zapada Europe prema istočnim državama Europe, pojačane su potrebe za dodatnim polugama gospodarskog, ali i institucionalnog jačanja novih država članica. Za nove države članice pristupanje EU označava i tranzicijske procese prema jačanju demokratskih institucija i tržišnih načela. Put tranzicije ovih država još uvijek traje, čak i nakon više od dva desetljeća kada EU-u pristupa deset novih zemalja: Cipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija (Consillium EU, 2004). To je ujedno i peto i najveće proširenje s obzirom na broj stanovnika i zemalja koje su postale članice EU¹⁰². Nakon njih u šestom proširenju EU pristupaju Bugarska i Rumunjska, a prošlo je i više od jednog desetljeća pristupanja Republike Hrvatske u punopravno članstvo. Hrvatska je najbolji primjer države koja je u najkraćem vremenu uspjela na nacionalnoj razini izgraditi institucionalne kapacitete za implementaciju europskih politika, transponiranje uredbi i direktiva u nacionalno zakonodavstvo i pri tome se približiti prosjeku razvijenosti i BDP per capita EU. Iako još uvijek postoje značajne regionalne razlike unutar svih država članica EU, pa tako i Hrvatske, to je izazov koji treba promatrati iz više aspekata, od ekonomskih razlika do socijalnih i kulturoloških te infrastrukturnih, pa sve do prethodnih izazova s kojima smo bili suočeni (ratna razaranja i štete izravno na velikom dijelu državnog teritorija, cijela Slavonija, Baranja i Srijem, ali i drugi dijelovi uz hrvatsku granicu, čiji

¹⁰² Europsko vijeće, 2004, peto proširenje EU, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_hr

tragovi su ostavili duboke posljedice na cjelokupno zahvaćen teritorij). Kada govorimo o regionalnom razvoju, u Hrvatskoj prvo promatramo regionalnu samoupravu, u smislu teritorijalnoga ustroja podjelom na županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave i u kontekstu jasno definiranih nadležnosti delegiranih izravno s državne razine na županijsku razinu.¹⁰³

Županije kao regionalna razina samouprave u Hrvatskoj suočavaju se s izazovom jačanja svojih kapaciteta za učinkovitu provedbu kohezijske politike, pri čemu se principi višerazinskog upravljanja nameću kao nužan preduvjet njihove uspješne provedbe (Đulabić, 2023).

U ovoj kratkoj analizi osvrst je na međusobnu povezanost višerazinskog upravljanja i nove kohezijske politike u kontekstu regionalne administracije, s posebnim fokusom na hrvatski sustav županijske samouprave. Analiza obuhvaća teoretske temelje višerazinskog upravljanja, razvojne aspekte kohezijske politike te praktične implikacije za funkcioniranje regionalne administracije u Hrvatskoj. Cilj ovoga istraživanja je analizirati ulogu i značaj modela višerazinskog upravljanja u provedbi kohezijske politike EU na regionalnoj razini, s posebnim naglaskom na sustav županijske samouprave u Republici Hrvatskoj. Istraživanje nastoji utvrditi na koji način institucionalni i administrativni kapaciteti županija utječu na učinkovitu implementaciju razvojnih politika i korištenje instrumenata kohezijske politike, te u kojoj mjeri model višerazinskog upravljanja doprinosi smanjenju regionalnih razvojnih razlika i jačanju regionalne administracije u kontekstu članstva Hrvatske u Europskoj uniji. Rad je strukturiran u četiri poglavlja. U uvodnom dijelu rada prikazuje se kontekst kohezijske politike EU te rastući značaj regionalnih razina vlasti u provedbi razvojnih politika. Definiraju se predmet i cilj istraživanja te istraživačko pitanje vezano uz ulogu višerazinskog upravljanja i jačanje regionalnih kapaciteta u Republici Hrvatskoj. Drugo poglavlje analizira regionalne razine u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj, pri čemu se razmatra pojam regija i koncept višerazinskog upravljanja, podjela Hrvatske na NUTS2 regije te regionalne razvojne razlike. Treće poglavlje usmjereno je na smjerove novog prijedloga jedinstvene uredbe i višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2028.–2034., s posebnim naglaskom na regionalni

¹⁰³ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine - broj: broj 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, i 19/13-pročišćeni tekst, ispravak Zakona 137/15- pročišćeni tekst, 123/17; 98/19; 144/20)

rast i ulogu hrvatskih županija u provedbi kohezijske i regionalne politike. U završnom dijelu rada iznose se zaključna razmatranja.

2. REGIONALNE RAZINE I NJIHOV ZNAČAJ UNUTAR EU I REPUBLICI HRVATSKOJ

2.1. POJAM REGIJA I VIŠERAZINSKO UPRAVLJANJE

Prema Zakonu o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u obavljanju samoupravnog djelokruga, od uspostave teritorijalnoga ustrojstva do danas administrativni zahtjevi za upravna tijela nisu samo birokratske procedure, već precizna podjela uloga izvršnih i zakonodavnih ovlasti, kao i kontinuirano usvajanje i razvoj novih alata i vještina rada i procesa u okviru strateških smjernica, planova razvoja i akcijskih planova¹⁰⁴. Sposobnost administracije na prilagodbu i usvajanje novih vještina definiranih zakonskim promjenama, ali i europskim smjernicama, na primjeru županija pokazuje svojevrsnu elastičnost administracije i usmjerenost profesionalizaciji javnog upravljanja. Veća uključenost regija u EU je do nedavno izazivala polemike u javnom diskursu, posebno u kontekstu korištenja EU izvora sufinanciranja programa i projekata. Nova generacija europskog zakonodavstva u kontekstu nove kohezijske politike u budućem višegodišnjem okviru nakon 2027. godine, uključuje novi regionalni kontekst i ulogu regija, anticipira nove alate rada, nova pravila i procese, ali i iskustvo iz prethodna dva višegodišnja financijska okvira ili programska razdoblja EU 2014-2020 sa gotovo stopostotnom apsorpcijom dostupnih fondova (razdoblja završenog u 2023. godini), te razdoblja 2021-2027 (u tijeku do 2029. godine). U prethodnim razdobljima na nacionalnoj ali i županijskoj razini, pokazali smo spremnost na adaptaciju i profesionalizaciju prema korištenju sredstava iz kohezijske politike, kao i fondova regionalnoga razvoja, čime se ubrzao razvoj hrvatskih županija, ali i pružila snažna poluga za transformacijske i reformske procese na razini najbližoj građanstvu. Snažniji regionalni pristup i poruke iz Europske komisije i Europskog parlamenta u novoj regulativi nove kohezijske politike¹⁰⁵ s uredbama koje će regijama

¹⁰⁴ Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 123/17,151/22)

¹⁰⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en?prefLang=hr#legal-documents

dati još aktivniju ulogu u kreiranju razvojnih potreba, strateških i programskih prioriteta prilagođenih regionalnim snagama i potencijalima te aktivaciji resursa, treba i mora biti sveden na postojeći teritorijalni ustroj svake države članice, kako bi maksimalno aktivirao kapacitete postojećih administrativnih sustava i već uspostavljenih struktura. Provedba regionalne politike prethodno je bazirana na NUTS2 regijama koje postavljaju kriterij broja stanovnika vrlo visoko i ne odgovaraju teritorijalnim ustrojima većine država članica, niti se preklapaju s postojećim administrativnim i kadrovskim resursima. Broj stanovnika je pokazatelj prema kojemu treba mjeriti provedbene kapacitete ili kvalitetu usluge, alat statistike, ali nikako presudan input kod primjene javnih politika. Raznolikost i specifičnosti teritorija kao i lokalno dostupnih resursa, geografski položaj, brdsko-planinska ili nizinska područja, otočno i priobalno područje, povijesno i gospodarsko naslijeđe, trenutni infrastrukturni izazovi i infrastrukturna razvijenost, prometna povezanost, dostupnost javnih usluga, te gospodarska aktivnost i demografski trendovi uvelike se razlikuju čak i po mikrolokacijama, a posebno na razini hrvatskih županija.

Donošenje politika i strategija u EU uključuje mnoštvo javnih i privatnih aktera na različitim razinama vlasti, još uvijek nema suglasja oko toga treba li EU poslagati višerazinsko upravljanje kao oblik upravljanja mrežama (governance by networks) ili upravljanja u mrežama (governance in networks) što samo po sebi implicira dodatna pitanja za model višerazinskog upravljanja (Börzel, T.A. i Heard-Lauréote, K. 2009).

2.2. PODJELA NA NUTS2 REGIJE U HRVATSKOJ

Podjela na NUTS2 regija od 2022. godine u Hrvatskoj¹⁰⁶ je uspostavljena sa četiri velike regije (od 2015. bile su samo dvije), koje nisu administrativne jedinice, nemaju vlastite administrativne kapacitete niti se na njih mogu izravno primijeniti akti strateškog i programskog planiranja povezanih sa jasnom upravljačkom strukturom (Državni zavod za statistiku, 2021).

Veličine NUTS2 regija odgovaraju podjeli prema broju stanovnika po utvrđenim minimalnim kriterijima, kreiranih početkom programskog razdoblja 2021-2027, kako bi se maksimalno koristili učinci kohezijske politike i osigurala snažnija potpora poduzetničkim projektima ovisno o

¹⁰⁶ Nacionalna klasifikacija statističkih regija 2021. (HR_NUTS 2021.), NN 125/2019 (20.12.2019.)

regiji iz koje dolaze, a proces programiranja vodio logikom maksimalnog korištenja potencijala i prirodnih resursa NUTS2 regije i propulzivnih industrija svake od njih, radi stvaranja jačeg ekosustava inovacija, istraživanja i razvoja novih proizvoda dodane vrijednosti.

Novi dodatni poticaj ovakvom pristupu uključenosti hrvatskih županija mogao bi imati novi smjer EU regionalnih politika u prizmi novog procesa završetka pregovora i definiranja novog programskog okvira za višegodišnji financijski okvir 2028-2034 (Europsko vijeće, 2025.)

U nacrtima novih uredbi o zajedničkim pravilima za gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju naziru se ovakva rješenja, no bez dogovora država članica i odluci nacionalne razine o delegiranju nadležnosti u dijelu kohezijskih fondova i fondova regionalnoga razvoja na razinu županija, uz proces njihove prilagodbe novoj ulozi u sustavu upravljanja fondovima EU, pravi učinak ovakvoga pristupa ne može biti realiziran. U novom prijedlogu Uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralni razvoj, ribarstvo i pomorstvo, prosperitet i sigurnost za razdoblje 2028. – 2034. i izmjeni Uredbe (EU) 2023/955 i Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509¹⁰⁷ anticipira se koordinacija između razina vlasti (Europska komisija, 2025). Jasno navodeći da su prisutni migracijski tokovi unutar granica EU iz nerazvijenih regija prema razvijenijima, nudeći prilike koje još uvijek nisu jednake u svim dijelovima EU, te da čak 29 % građana EU-a i dalje živi u regijama čiji je BDP po stanovniku niži od 75 % prosjeka, a oko 135 milijuna ljudi živi na mjestima koja u posljednja dva desetljeća polako zaostaju (European Commission, 9th Cohesion Report, 2024). Svjesni da višedesetljetna primjena regionalnoga pristupa od 1975. godine pokretanjem Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda od 1994. godine sa svojim jasnim ciljevima i pravilima daje limitirane rezultate. Namećući državama članicama i regijama pravila koja su mogle pratiti samo prethodno razvijeni članice, kohezijska politika ipak nije dala očekivane rezultate u onoj mjeri u kojoj je očekivano te da su teritorijalne razlike unutar država članica u svijetu geopolitičkih napetosti i nesigurnosti i u svjetlu višeslojnih prijetnji dodatni izazov, jer najmanje razvijene regije čine ujedno i istočne granice same Unije. Unutar ove podjele na statističke regije njih 92 su NUTS1 razine, čak 244 NUTS-2 razine i 1195 regija NUTS 3 razine europskih regija raznolike su razine razvijenosti (Eurostat, 2024).

¹⁰⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0565R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0565R(01))

2.3. REGIONALNE RAZLIKE

Samo deset najpropulzivnijih i ekonomski najsnažnijih regija ima BDP koji je čak četverostruko veći od deset najmanje razvijenih regija. Glavna uprava za regionalnu politiku izradila je u 2024. godini svoje Deveto izvješće o ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji (European Commission, 9th Cohesion Report, 2024) s jasnim podacima u kojima je evidentno da se najrazvijenije regije prema postojećoj NUTS2 nomenklaturi nalaze se u zapadnim članicama i to su Luxemburg, Bruxelles i Hamburg, dok su najslabije razvijene regije na samom istoku od regija sjeverozapadne Bugarske, Moldavije u Rumunjskoj, Potkarpatskog i Lublinskog vojvodstva u Poljskoj. Dodatno pritiskute sigurnosnim i klimatskim prijetnjama, ove regije ne mogu pratiti uspostavljen dinamičan razvoj regija razvijenih zapadnih članica i učinkovito provoditi reforme. Jasno je da unificirana pravila ne odgovaraju svima. Primjer uspostave novoga mehanizma dodatne razvojne poluge u Hrvatskoj putem Savjeta za Slavoniju, Baranju i Srijem, Sjevera Hrvatske ili posebnih planova poput obnove i revitalizacije Sisačko - moslavačke županije nakon razornih potresa, iskorak su nacionalne razine u smjeru vođenja kvalitetnih regionalnih politika i mogu postati primjer usmjerenosti na rješavanje izazova svakog regionalnog područja. Naravno, ovakve forme ne mogu dati odgovore na sva pitanja, ali sa snažnijim fokusom ulaganja upravo prema tim područjima, revitalizacija se vidi ponajprije u snažnijem infrastrukturnom razvoju, ali i rastu gospodarskih pokazatelja, upravo tamo gdje su ti pokazatelji bili ispod razina prosjeka na nacionalnoj razini. Slijedom analize nekih autora na europskoj razini, kohezijska politika EU nije dovoljno pridonijela postizanju teritorijalne kohezije unutar prostora država članica, iako je pomogla u smanjenju regionalnih razlika izravnim ili neizravnim financijskim intervencijama u manje razvijenim regijama. Gradovi i regije država ključni su pokretači uspjeha kohezijske politike, posebno u slabije razvijenim područjima, što sugerira integrirani pristup i bolju koordinaciju sektorskih politika na svim razinama (od lokalne do europske) kako bi se postigao uravnotežen i održiv razvoj (Medeiros, E., Potluka, O., Demeterova, B. & Musiałkowska, I., 2024).

3. SMJEROVI NOVE JEDINSTVENE UREDBE 2028-2034

3.1. IZAZOVI NOVOG VIŠEGODIŠNJEG FINACIJSKOGA OKVIRA 2028-2034

Prijedlog Europske komisije za novo programsko razdoblje 2028-2034 EU stavlja na raspolaganje približno 2 bilijuna eura (ili 2000 milijardi eura) državama članicama, što je 64% više nego u razdoblju 2021-2027, a predstavlja čak 1,26% bruto nacionalnog dohotka EU. Republiku Hrvatsku u ovom razdoblju očekuje novih 16,8 milijardi eura (Europsko vijeće, 2025). Snažniji zaokret napravljen je prema građanima, civilnom **društvu, slobodi medija, okolišu , demokratskim vrijednostima** i vladavini prava, boljoj pripravnosti i bržem odgovoru na **prirodne katastrofe kao i hitne situacije**, lakšem pristupu **priuštivom stanovanju** u okviru nacionalnih i regionalnih planova, ali i zadržavajući usmjerenost prema konkurentnosti gospodarstva uključujući poljoprivredu i ribarstvo, usmjerenosti prema inovacijama i istraživanju te zelenom i digitalnom društvu, socijalnim pravima, znanosti i obrazovanju.

Uvode se novi instrumenti putem novih programa. Približno 50% sredstava namijenjeno je za Nacionalne i regionalne partnerske planove (865 milijardi eura); za novu stavku Europska konkurentnost namijenjeno je približno 25% proračuna ili 410 milijardi eura. Na Globalnu Europu odnosi se približno 200 milijardi eura (cca 10%) a programe poput Erasmus + i Agora EU približno 50 milijardi eura (po 3%) (Europsko vijeće, 2025). Europska komisija najavljuje i veće slobode upravljanja sredstvima na nacionalnoj razini država članica te jednostavnije procedure odobravanja aktivnosti i sredstava, no sve je još uvijek u postupku pregovaranja Europske komisije i država članica sa krajnjim rokom postizanja završetka pregovora i postizanja dogovora do 2028. godine. Aktivacijom i jačanjem postojećih resursa mogu se postići željeni učinci pružanja dugoročne stabilnosti i sigurnog smjera rasta te u konačnici rezultirati i povoljnijim demografskim trendovima, što mora biti najviši cilj svih javnih politika, koje razmišljaju o budućnosti država ili naroda, te u kontekstu očuvanja prostora EU u cjelini.

3.2. REGIONALNI RAST

Regionalnu i kohezijsku politiku može se u tom kontekstu zaista promatrati i kao važnu razvojnu politiku s vrlo jasnim polugama i izvorima financiranja regionalnoga rasta. Regionalni rast i zadržavanje lokalnog stanovništva u regijama, posebno na istočnoj granici EU, na drugoj strani jamac je i europske sigurnosti i stabilnosti te postizanja međunarodne konkurentnosti bazirane na europskim inovacijama, jačanju znanstvenog istraživanja, tehnološkom napretku, reindustrijalizaciji i snažnijoj europskoj proizvodnji koja može biti predvodnik čistijih i zelenijih tehnologija na globalnoj razini. Rast inovacija mora biti temeljen u granicama realnog i ostvarivog, uz aktivaciju postojećih resursa svake pojedine regije. Smanjenjem uvoza sirovina i materijala koji u regiji nisu dostupni i smanjenjem uvoznih praksi poljoprivrednih proizvoda u slabije razvijene regije, već korištenjem regionalno dostupnih sirovina i tradicije proizvodnje, svakoj se regiji i državi članici daje prilika zelene reindustrijalizacije, dajući jasni naglasak na maksimalni poticaj propulzivnim industrijama određenoga područja. Pojam i opseg regija unutar EU razlikuje se u državama članicama po svojoj veličini, samoupravnom djelokrugu rada, nadležnostima kao i povijesnom razvoju. Bez obzira na sve unutarnje razlike funkcioniranja regionalne samouprave, ona i dalje ostaje važan instrument europskih politika, posebno u kontekstu primjene i provedbe najvažnije razvojne kohezijske politike. Samoupravni djelokrug rada podrazumijeva jasne administrativne strukture i jasno definirane uloge, a razvoj regionalne administracije u državama članicama snažno je obilježen konceptima višerazinskog upravljanja (multilevel governance) i kohezijske politike, što je značajno vidljivo na primjeru Hrvatske. Ovi koncepti predstavljaju teorijski i praktični okvir složenog upravljanja u jasno definiranoj višerazinskoj strukturi, a vode prema razumijevanju načina na koji se javne politike oblikuju i provode u takvom složenom institucionalnom okruženju koje uključuje više razina vlasti.

3.3. ULOGA HRVATSKIH ŽUPANIJA U PROVEDBI KOHEZIJSKE I REGIONALNE POLITIKE

U kontekstu provedbe Europskih strukturnih i investicijskih fondova, županije u Hrvatskoj imaju višestruku ulogu. S jedne strane, one su izravni korisnici fondova – prijavitelji ili partneri projekata koji se financiraju iz različitih operativnih programa nacionalne razine. S druge strane, županije sudjeluju u partnerstvima s nacionalnim tijelima u sustavu upravljanja i kontrole za pripremu strateških dokumenata i operativnih programa, koordiniraju lokalne dionike te pružaju podršku gradovima i općinama u pristupu fondovima. Planovi razvoja županija strateški su dokument za definiranje smjerova razvoja i korištenje EU fondova na županijskoj razini, s jasnim ciljevima i prioritetima. Planovi razvoja usklađeni su s nacionalnim strateškim okvirom i EU prioritetima, ali istovremeno odražavaju specifične potrebe i potencijale pojedinog područja. Proces izrade i provedbe tih planova predstavlja i test sposobnosti županija za višestruku ulogu u sustavu upravljanja (Đulabić, 2023).

3.4. NASTAVAK JAČANJA REGIONALNIH KAPACITETA

Regionalni kapaciteti osnaženi su u proteklom razdoblju provedbom dva višegodišnja financijska okvira, ali i dalje treba ostaviti naglasak na jačanje kapaciteta županija za učinkovitu provedbu kohezijske politike. Potrebno je osigurati adekvatne ljudske resurse i nastaviti graditi stručnjake za europske fondove, projektno upravljanje, financijsko upravljanje i praćenje rezultata i učinaka. Kontinuirana ulaganja u edukaciju postojećih zaposlenika te privlačenje novih stručnjaka formula su uspjeha delegiranja ovlasti na županijsku razinu. Institucionalni okvir podrazumijeva i alate i mehanizme uspostave komunikacije nacionalne i županijske razine, te uključivanje relevantnih dionika. Upravo radi jačanja odnosa između županija, gradova, općina, gospodarstva i civilnog društva ustrojavaju se radne skupine, sektorska partnerstva i partnerska vijeća. Takvi mehanizmi omogućavaju aktivaciju i mobilizaciju lokalnih resursa i stručnih znanja za osmišljavanje relevantnih razvojnih intervencija, osigurava veću transparentnost i preuzimanje odgovornosti (Đulabić, 2023).

Kako kohezijska politika EU na prostoru država članica predstavlja ključni instrument za smanjenje regionalnih razvojnih nejednakosti, te je u svojoj srži utemeljena na načelima upravo

višerazinskog upravljanja, putem provedbe i korištenja dostupnih fondova može postići maksimalne učinke. Govoreći upravo o učincima i onim izravnim rezultatima u našim europskim regijama, na prvome mjestu ćemo svi odmah pomisliti na realizirana bespovratna financijska sredstva, grantove i financijske instrumente, kojima se sufinanciraju različite aktivnosti na području prometa, zaštite okoliša, obrazovanja, zdravstva, znanosti, gospodarstva, poljoprivrede i društva, te civilne sigurnosti i pripravnosti za suočavanje s krizama, a posebno klimatskim promjenama u urbanim strategijama (Brunetta, G. i Caputo, M., 2026). Sve navedeno je samo jedan aspekt učinaka kohezijske politike, jer onaj aspekt koji često izravno nije vidljiv u svakom pojedinom projektu je transformacija administrativnih kapaciteta svih razina u sustavu upravljanja i kontrole fondovima EU, a posebno kohezijskih fondova u kojoj je visoka razina upravljanja i kontrole, pa i provedbenih aktivnosti na lokalnoj i regionalnoj razini. Koncept ovog najvažnijeg governance modela je najvidljiviji upravo na ovome dijelu provedbe kohezijske politike EU. Transformacija rada, organizacijskih procesa, upravljanja resursima i isporuke rezultata uz stroge mehanizme kontrole zahtjeva profesionalnost u radu, visoku stopu posvećenosti, kontinuiranu edukaciju, transparentnost i integritet timova uključenih u provedbu aktivnosti, a prelijevajući učinak ima na cjelokupnu administraciju javnog tijela koje provodi projekt, u slučaju Hrvatske na prvom mjestu županijskih upravnih tijela. Danas u većini hrvatskih županija imamo vlastite županijske ljudske i administrativne kapacitete kompetentne za provedu kohezijske politike EU putem regionalnih operativnih programa, koji su u procesu programiranja nove kohezijske politike za novi višegodišnji financijski okvir EU 2028 – 2034 ponovno stavljeni u fokus. Upravo ovo novo usmjerenje potencira snažniju podjelu delegiranih funkcija upravljanja fondovima kohezijske politike, koji mogu dodatno osnažiti županije, ali i programiranje te upravljanje i kontrolu fondovima dovesti na razinu koja je najbliža građanstvu. Ovaj model ima priliku u punoj mjeri transponirati model regionalnih lanaca vrijednosti i odgovarajućih ekosustava što će koristiti u daljnjem razvoju hrvatskih županija. Već je u programskom razdoblju 2021-2027 donesena odluka o operativnim programima vezanim za Kohezijsku politiku za financijsko razdoblje EU 2021. - 2027. u Republici Hrvatskoj i tijelima zaduženima za njihovu pripremu¹⁰⁸ kojom se definiraju nazivi i broj operativnih programa, te počinje proces programiranja i

¹⁰⁸ <https://arhiva.strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/12/2021602.pdf>

pregovaranja s tijelima Europske komisije (Vlada RH, 2020). Tom odlukom u Hrvatskoj su utvrđeni sljedeći programi u okviru Kohezijske politike točnim nazivima kako slijedi:

1. Program Konkurentnost i kohezija 2021.-2027. (PKK); financiran iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda;
2. Program Učinkoviti ljudski potencijali 2021.- 2027. (PULJP); financiran iz Europskog socijalnog fonda plus;
3. Integrirani teritorijalni program 2021. - 2027. (ITP); financiran iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Kohezijskog fonda te Fonda za pravednu tranziciju.

Prijedlog broja i sadržaja programa temeljen je na Prijedlogu EU regulatornog okvira za naredno financijsko razdoblje, kao i svim relevantnim izvješćima EK za Hrvatsku za 2019. godinu i 2020. godinu u okviru Europskog semestra s pripadajućim Prilogom D; Preporukama Vijeća za pojedinu državu 2019. godine i 2020. godine i najvažnijem krovnom strateškom dokumentu Nacionalnoj razvojnoj strategiji do 2030. (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU, 2021). Prepoznati su svi nacionalni prioriteti koji se mogu pronaći i u ciljevima financiranja u Europskim uredbama i omogućava programiranje svih sektorskih strateških ciljeva kako bi se mogli realizirati u zadanim rokovima i zadanom opsegu. Već prilikom donošenja ovakve odluke koja definira tri operativna programa kohezijske politike (bez fondovazajedničke poljoprivredne, ribarstvene i sigurnosne politike), evidentan je jasan smjer Vlade Republike Hrvatske prema jačanju regionalnoga potencijala i snažnijoj regionalnoj uključenosti pri čemu ističem Integrirani teritorijalni program 2021-2027. Ovaj treći program prvi je na razini EU uključio Planove regionalne tranzicije sa izravnim mogućnostima financiranja važnijih regionalnih projekata u poduzetništvu usmjerenih rastu kroz istraživanje, razvoj i inovacije te prepoznavanje postojećih industrija prisutnih na jednom području. Planovima regionalne tranzicije proces je spušten na razinu NUTS2 regija, što je bilo najbliže moguće bliže županijskim razinama prema EU statističkim parametrima. Prepoznate su i razvojnim potrebama na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, koje su također morale biti usklađene s mogućnostima i smjernicama iz mjerodavnih uredbi. Najveći fokus stavljen je na gradove sjedišta županija putem mehanizma Integrirana teritorijalna ulaganja (ITU) aktivno sudjelovali u pripremi strateških prioriteta za provedu i postizanje ciljeva urbanog razvoja i područja urbanih aglomeracija, ali i po prvi puta su prepoznata posebna područja Hrvatske, otoci,

brdsko-planinska područja i potpomognuta područja (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2022).

4.ZAKLJUČAK

Kohezijska politika EU već nekoliko desetljeća važan je alat u pružanju poluge prema novim i slabije razvijenim državama članicama, koja pruža priliku za ulaganja u postizanje konkurentnosti i hvatanje koraka sa ekonomski jačim i razvijenijim državama EU. Kao takva ostaje i dalje važan čimbenik i važan set instrumenata podrške razvoju čak i onim državama koje su već više desetljeća države članice, te unatoč potrebama za promjenom pristupa i redizajnom svojih programa i uredbi, treba ostati na raspolaganju državama i u novim programskim razdobljima. Republika Hrvatska prepoznajući važnost EU kohezijske i regionalne politike za brži regionalni, gospodarski i društveni razvoj svih dijelova Hrvatske, fokusirana je na reformske procese i strateške ciljeve. Kao najnovija država članica pokazala je visoku spremnost u prilagodbi upravljačkih modela i korištenju dostupnih instrumenata za snažnija javna ulaganja u sve sektore i sve svoje regije. Višerazinsko upravljanje i decentralizacija kohezijske politike u novom programskom razdoblju 2028 - 2034 u nacionalnom institucionalnom okviru u Republici Hrvatskoj, počevši s Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova EU te lokalnom i regionalnom samoupravom, ima pretpostavke postati primjer učinaka kohezijske politike i regionalnoga razvoja na razini cijele EU, pod uvjetom da se sa nacionalne razine nastavi sa izradom regionalnih programa prilagođenih teritorijalnom i administrativnom ustroju Republike Hrvatske i delegiranjem funkcija. Apostrofirani dijelovi ovog rada ukazuju na nekoliko važnih aspekata. Ako promatramo značenje višerazinskoga upravljanja, ono nije samo formalni model uspostave sustava provedbe već i normativni okvir koji promiče jačanje regionalne uloge, supsidijarnost i participaciju. Dodatno, samu kohezijsku politiku možemo promatrati kao katalizator institucionalne reforme županija, potičući ulaganja u razvoj novih kapaciteta i oblikovanje novih pristupa upravljanju. Pretpostavke su ljudski resursi, institucionalne strukture i kultura suradnje koja nadilazi sektorske i razinske podjele. Kohezijska i regionalna politika nisu samo predmet akademske analize već i dostupan i precizan alat regionalnoga razvoja. S ovim osvrtom doprinosimo široj raspravi o ulozi regija ili županija u provedbi europskih politika i višerazinskog upravljanja kao modela za rješavanje višeslojnih zadataka. Dok empirijski dokazi

pokazuju značajne izazove u implementaciji, konceptualni potencijal višerazinskog upravljanja i kohezijske politike ostaje relevantan za promišljanje o budućnosti europskog političkog prostora. Uspjeh ovog modela ovisi o sposobnosti učenja institucija na svim razinama: europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj. Osim sposobnosti i učenja riječ je i o sposobnosti prilagođivanja i suradnje u stvaranju djelotvornih i legitimnih rješenja za održiv i uključiv regionalni razvoj.

LITERATURA:**Knjige i članci**

1. Börzel, T.A. i Heard-Lauréote, K. (2009) 'Studying Multilevel Governance in the European Union: A Critical Assessment', *Journal of European Public Policy*,
2. Brunetta, G. i Caputo, M. (2026); Multilevel Governance of Urban Climate Adaptation in the European Union: An Overview
3. Capello, R. i Perucca, G. (2024) 'Regional Disparities and Cohesion Policy Effectiveness in the EU', *Regional Studies*, 58(1), str. 123–142.
4. Đulabić, V. (2023) Decentralizacija i regionalizacija u Hrvatskoj: Izazovi i perspektive. Zagreb: Institut za javnu upravu
5. Medeiros, E., Potluka, O., Demeterova, B. & Musiałkowska, I. (2024). EU Cohesion Policy towards territorial cohesion?
6. European Court of Auditors (2025). The future of EU cohesion policy (EU publikacija).
7. EUR-Lex: Opinion of the European Committee of the Regions – Cohesion policy as a key engine (2025).
8. Europski parlament – Think Tank studija (2025). Exploring Strategies for Using Cohesion Funds to Address Challenges in the EU (PDF).

EU dokumenti

1. Consilium (2025). EU's cohesion policy: Council sets out guidelines for the future
2. European Commission (2023) Performance Framework for EU Cohesion Policy 2021-2027: Implementation Guidelines. Brussels: European Commission
3. European Commission (2024) 9th Cohesion Report: Cohesion in Europe towards 2050. Brussels: European Commission
4. Službene stranice EU; https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_hr; pristupljeno 02.03.2026. godine

5. Službene stranice Europska komisija; https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en?prefLang=hr#legal-documents, pristupljeno 28.2.2026. godine
6. Službene stranice Europsko vijeće; <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-long-term-budget/>; pristupljeno 02.03.2026. godine
7. Eurostat, 2026: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>
8. Uredba Europskog parlamenta i vijeća o uspostavi Europskog fonda za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralni razvoj, ribarstvo i pomorstvo, prosperitet i sigurnost za razdoblje 2028. – 2034. i izmjeni Uredbe (EU) 2023/955 i Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509; službene stranice; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0565R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0565R(01)), pristupljeno 02.03.2026. godine

Zakoni i podzakonski akti RH

1. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine - broj 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, i 19/13 - pročišćeni tekst
ispravak Zakona 137/15 - pročišćeni tekst, 123/17; 98/19; 144/20)
2. Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 123/17, 151/22)
3. Vlada Republike Hrvatske, Odluka o operativnim programima vezanim za kohezijsku politiku za financijsko razdoblje EU 2021.-2027. u Republici Hrvatskoj i tijelima zaduženima za njihovu pripremu; <https://arhiva.strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/12/2021602.pdf>
4. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije; 2021; službene stranice; <https://razvoj.gov.hr/istaknute-teme/eu-fondovi-2021-2027/programi-republike-hrvatske-2021-2027/4854>
5. Nacionalna klasifikacija statističkih regija 2021. (HR_NUTS 2021.), Državni zavod za statistiku, NN 125/2019 (20.12.2019.)

Izvorni znanstveni članak | Original scientific paper

**O ORGANIZACIJI JAVNE UPRAVE
PREMA SREDNJOVJEKOVNOM STATUTU ŠIBENIKA¹⁰⁹**

**ON THE ORGANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION
ACCORDING TO THE MEDIEVAL STATUTE OF ŠIBENIK**

prof. dr. sc. Željko Bartulović

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

e-mail: zeljko.bartulovic@pravri.uniri.hr

Sažetak

Statut Šibenika nastaje od 14. stoljeća, a tiskan je 1608. kao pravno vrelo srednjovjekovne komune što odudara od kronologije povijesnih znanosti za koje srednji vijek završava tijekom 15. stoljeća. Za povijest prava primjerenija je granica početak 18. stoljeća kada država izgrađuje središnju, unificira mjesnu samoupravu i donosi propise za čitav prostor države. Primjena većine statuta, izvora autonomnog prava, potrajala je do sredine 18. i početka 19. stoljeća.

U tijelima vlasti Šibenika vidljiv je utjecaj Mletačke republike, ali i tragovi utemeljeni na hrvatskoj i europskim tradicijama. Suvremena podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku nije poznata

¹⁰⁹ Ovaj je rad napisan u okviru projekta *Državno-pravne tradicije sjevernog Jadrana kroz europske utjecaje i digitalnu historiografiju* (uniri-iz-25-212), financiranog od Europske unije – *NextGenerationEU* kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.–2026., u sklopu Programskog financiranja Sveučilišta u Rijeci, Pravnog fakulteta. Izneseni stavovi i mišljenja isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno službeni stav Europske unije ili Europske komisije. Europska unija ni Europska komisija ne mogu snositi odgovornost za njih.

pa tijela imaju mješovite nadležnosti. Zato analiza obuhvaća predstavnička i tijela sudske. Proučavaju se sličnosti s propisima Kvarnera (Vinodolski zakon, Krčki (Vrbnički), Senjski i Cresko-osorski statut).

Obrađuje se nadležnost kneza, Velikog vijeća, Vijeća petnaestorice, Velike i Male kurije, kancelara, odvjetnika, prokuratora, kapetana straža, ispitivača isprava i notara, nadzornika mjera i vaga, čuvara tamnice, sudaca za polja i tajnih tužitelja/čuvara polja, procjenitelja, glasnika, izvršitelja, pristava, poslanika i vjesnika te drugih službenika.

Za razliku od paušalnog i pejorativnog shvaćanja srednjega vijeka kao „mračnog“ doba neznanja, istraživanje pravnih vrela otkriva sliku relativno dobro uređenih komuna čija rješenja ponekad mogu biti poticaj suvremenim istraživanjima uprave i normativnim rješenjima.

Ključne riječi: *Statut Šibenika, 14. stoljeće, 1608., tijela vlasti, uprava i sudstvo, kvarnerski statuti.*

Summary

The Statute of Šibenik originated in the 14th century and was printed in 1608 as a legal source of the medieval commune, which deviates from the chronology of historical sciences, according to which the Middle Ages ended during the 15th century. For the history of law, a more appropriate boundary is the beginning of the 18th century, when the state began to build a centralized administration, unify local self-government, and enact regulations applicable to the entire territory of the state. The application of most statutes — as sources of autonomous law — persisted until the mid-18th and the beginning of the 19th century.

The influence of the Venetian Republic is visible within the governing bodies of Šibenik, alongside traces based on Croatian and broader European traditions. The modern separation of powers into legislative, executive, and judicial branches was unknown; therefore, these bodies held mixed jurisdictions. Consequently, this analysis encompasses both representative and judicial bodies. Furthermore, similarities are examined with the regulations of the Kvarner region (The Vinodol Law, statutes of Krk (Vrbnik), Senj and Cres-Osor).

This study examines the jurisdictions of the Count (*knez*), the Great Council, the Council of Fifteen, the Great and Lesser Curia, the Chancellor, advocates, procurators, captains of the guard,

examiners of documents and notaries, supervisors of weights and measures, prison wardens, field judges and secret prosecutors/field guards, appraisers, messengers, executors, court ushers (*pristavi*), envoys, heralds, and other officials.

In contrast to the sweeping and pejorative perception of the Middle Ages as a "dark" age of ignorance, the research of these legal sources reveals a picture of relatively well-regulated communes whose solutions can sometimes serve as an incentive for contemporary research in administration and normative solutions.

Keywords: *statute of Šibenik, 14th century, 1608, governing bodies, administration and judiciary, Kvarner statutes.*

1. OPĆENITO O ŠIBENSKOM STATUTU I SREDNJOVJEKOVNIM STATUTIMA

Statuti su prvorazredan izvor za proučavanje srednjovjekovnog prava iz kojih saznajemo nomotehničke standarde (slijed propisa, razvijenost pravnog rječnika, utjecaje i uzore, stupanj samouprave komune spram države, organizaciju uprave i različite propise). Hrvatski prostor dijeli se na više pravnih regija: Istra, Kvarner, Dalmacija, uža Hrvatska i Slavonija (Margetić, 1996; Bartulović, 2008: 21-28), a jadranski prostor na sjeverni i južni (Kostrenčić, 1915: 294).

Dužd je u uvodu Statuta pozdravio odluku stanovnika Šibenika koji su *zaželjeli imati utočište u krilu Venecije predajući po vlastitoj volji grad. prava... pravosuđe*. Vijeće plemića zatražilo je 1607. tiskanje Statuta. Ivan Krstitelj Difić tiskao je Statut o svom trošku i primao naknadu od općine. *Knjiga Statuta, zakona i reformacija grada Šibenika* tiskana je u Veneciji 1608. Mletačko Vijeće 10-orice uz izjave *reformatora Padovanskog sveučilišta* i tajnika Senata odobrava tiskanje jer *ništa ne pomaže da bi stanovnik uživao unutrašnji mir, ako posvuda ne svijetli zraka zakona.... zakone pohrani u svoje srce da u tebi uvijek vlada spokojstvo, prijatelj mira.*¹¹⁰ Zakon ili statut je *skladna Božja odredba: sveta uzvišena naredba, vrhovna snaga koja najviše koristi onima koji*

¹¹⁰ Tekst i prijevod Statuta Šibenika prema prijevodu Zlatka Herkova u *Knjiga Statuta* (1982), a za popratnu studiju Slave Grubišića u istoj knjizi, radi razlikovanja, oznaka je Grubišić.

najmanje mogu... ustima čovjeka... proglašena po posebnom nadahnuću Gospoda našega Isusa Krista čime se ističe božanska volja kao uzor propisa (I, 2).¹¹¹

Komuna je imala propise potvrđene od hrvatsko-ugarskog kralja prije priznanja mletačke vlasti, a mletačka vlast od 1322. nastavlja taj proces, osobito 1379. i 1412. sve do tiskanja propisa 1608. (Jaramaz-Reskušić, 1996: 15-35; Pezelj i Bago, 2010: 145-147; Galović, 2016: 79-80). Republika je dalmatinskim komunama ostavljala samoupravu što je jačalo dobre odnose, a komuna je propise prilagodila svojim potrebama uz uvjet da oni nisu protivni mletačkim propisima. Traženje mišljenja od sveučilišta u Padovi upućuje na jačanje uloge pravne znanosti i recepciju rimskog prava u Europi (Margetić, 1997: 1-35) i Šibeniku, a Klaić pomišlja o sličnosti komuna s antikom (Klaić, 1988: 110-113; Bartulović i Šego Marić, 2022: 533-535).

Statut je nomotehnički podijeljen na šest knjiga (*liber*) i Knjigu reformacija, članci unutar knjiga označeni su rimskim brojevima, a 295 reformacija sadrže i datum donošenja. Možda je najstariji statut nastao u 13. stoljeću, a uništen 1379., sadržavao pojedinačne odredbe koje se također nazivaju statuti, upisivane u knjigu koja se kao formalni izvor prava također naziva statut. Postoji utjecaj Statuta Zadra iz 1305.-1313. U Veneciji se čuvala knjiga statuta i običaja iz 1412., ali i ona možda sadrži neuređeni zapis pojedinačno donošenih propisa. Ipak, i to možemo nazvati statutom iz 1412. kako navodi Grubišić (Grubišić: 354-358).

Je li Statut iz 1608. srednjovjekovno pravno vrelo? Povijesne znanosti u kronološkoj podjeli smatraju da srednji vijek traje do 15. stoljeća, ali ta podjela nije primjenjiva na državu i pravo. Feudalna država, povezana sa srednjim vijekom, na našem prostoru traje do 1848. i ukinuća feudalizma, no feudalno, partikularno pravo karakteristično i za komune primjenjivalo se do kraja postojanja Mletačke republike, a na prostoru Habsburške monarhije do donošenja *Constitutio Criminalis Theresiana* 1768. i Općeg zakona o zločinima i kaznama Josipa II. iz 1787. Zato je Šibenski statut spomenik srednjovjekovnog prava, a organizacija vlasti temelji se na srednjovjekovnim standardima. Prvi zakon o unifikaciji općina za prostor Dalmacije donijet je tek 1849. u doba Bachova neoapsolutizma što potvrđuje tezu da modernizaciju države i mjesne

¹¹¹ Propisi Statuta Šibenika označavaju se tako da rimski broj označava knjigu, arapski članak, a slovo R reformaciju propisa uz naznaku broja propisa.

uprave stavimo u ovo doba, a ne prema klasičnoj podjeli povjesničara ili postojanju feudalne države (Bartulović, 2014: 13-14; Beuc, 1988: 22-24)

2. TIJELA VLASTI I SLUŽBENICI ŠIBENSKE KOMUNE

U organizaciji tijela vlasti vidi se utjecaj Mletačke republike, ali i hrvatskih i europskih tradicija. Suvremena podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku nije poznata pa tijela imaju mješovite nadležnosti pa analiza obuhvaća predstavnička i tijela sudske vlasti, ali u kraćem obliku radi ograničenog obujma rada. Uvodno, nekoliko općenitih načela iz Statuta.

Pri izboru izbora službenika i sudaca otac ne smije birati sina i obrnuto, brat brata, rođak rođaka, očuh pastorka, stric ili ujak, brat majke ili oca nećaka, djed unuka, tast zeta i obratno. Oni koji ne mogu glasati moraju izaći tijekom izbora (I, 3). Kandidati i njihovi rođaci moraju izaći tijekom izbora (I, 4). Od 1399. tijekom izbora nitko ne smije prići vijećnicima, niti oni smiju prilaziti *vratima radi razgovaranja s nekim*, ni reći *toga biraji* za koga su dali glasačku kuglicu već je *skriveno staviti* (R., 101). Osobe koje ne žive u gradu ili distriktu nisu mogle biti birane za suce, službenike i poslanike odlukom od 1395. (R, 76).

Službenik *priseže na evanđelje da će službu vršiti zakonito i po... zdušnom uvjerenju, ne gledajući na mržnju, ljubav, strah, mito ili molbe... korisno za... općinu*, ali i o interesima Venecije jer će *prema mogućnostima ispunjavati sve što će... knez i... kurija naložiti* (I, 31). Od 1431. prisege se polažu pred Vijećem, a ne u sudnici (R, 105). Službenik koji pronevjeri ili pomogne pronevjeru dobra općine, plaća kaznu prema vrijednosti dobara i ne može obavljati službu ili čast grada u roku od tri godine (VI, 86).

Do 1382. plemić nije mogao obnašati dvije plaćene službe, osim poslanika i kapetana (R, 16), no drugu je mogao obavljati bez plaće, ali od 1421. to nije moguće i dužan je to prijaviti (R, 199). Od 1441. plemić nije mogao odbiti *neunosnu* službu kako bi prihvatio novu (R, 255), a od 1434., tri mjeseca prije isteka *ugovora o službi* mora obavijestiti kneza i kuriju o tome i ne dobiva naknadu po isteku službe (R, 238).

Propis *O značenju riječi „muški i ženski“* rod pokazuje nomotehničko znanje sastavljača statuta koji vode računa o, danas bi rekli, rodnoj ravnopravnosti. Riječ navedena u muškom roku, *obuhvaća i ženski rod, ako je posao ili djelo... takav, da može odgovarati ili da odgovara ženskom rodu. I u*

zlodjelima žena se kažnjava kao muškarac. U pogledu šteta nanesenih od životinja ženskog roda, neka se tako kažnjava kao u pogledu muškog roda (V, 47).

3. KOLEKTIVNA TIJELA VLASTI

Veliko vijeće (*Consilium maior, C. generale*), Generalno vijeće plemića-građana (ili samo plemića) Šibenika starije je od Malog vijeća. Članovi mogu biti samo plemići rođeni u zakonitom braku plemića i plemkinje. Pismenost je *jedan od najljepših ukrasa duše kod osoba svih staleža*, a nepismenost je *sramotna i nedostojna za nekoga tko je plemenite krvi* pa vijećnik ne može biti osoba koja ne zna čitati i pisati što provjeravaju Vlada i Kurija, izuzevši *opravdane prirodne smetnje* što *ne dira u pravo potomstva*. Osoba može postati vijećnik kada nauči čitati i pisati (R, 290 iz 1552). Veliko vijeće o Miholju (23. rujna) bira vijećnika pučanina kako bi oni bili uključeni u rad vlasti, ali bilo je sukoba plemića i pučana. Godine 1322. spominje se 77 nazočnih vijećnika. Od 1391. vijeće ne smije imati manje od 41 člana, a 1449. radi pojave kuge za odlučivanje je dovoljan 21 vijećnik (R, 271). Vijeće radi samo uz znanje i predsjedanje kneza. Ono donosi statute i reformacije, ali tu ovlast ima i knez s Vijećem 15-orice mudrih, a dukali mletačke vlasti mogu izmijeniti sve propise. Vijeće bira Vijeće 15-orice mudrih, 3 suca Velike kurije, 3 suca Male kurije (za građanske parnice) i službenike. (Grubišić: 369-371)

Malo vijeće (*Consilium minus*) ili Vijeće 15-orice mudrih (*C. quindecim sapientium*) bira se iz reda članova Velikog vijeća, ali Statut ne sadrži te propise. Vijeće s knezom i kurijom donosi propise o Maloj kuriji (R, 115-116), sastaje se na poziv kneza i kurije te odlučuje o poslanicima općine (1, 11). Knez, kurija i Vijeće utvrđuju cijenu mesa (I, 41). Vijeće odlučuje o priznanju punoljetnosti, represalijama prema strancu-dužniku, daje mišljenje o primanju članova Velikog vijeća (R, 18) i bira zamjenike sudaca koji ne mogu odlučivati zbog srodstva sa strankom (I, 6; R, 191). Vijeće donosi i reformacije propisa. (Grubišić: 371-372)

Velika kurija (*Curia maior*) tj. Kneževa kurija sastoji se od 3 suca, a od 1483. do 1510. četvorice. Nazivaju se savjetnici kneza (*consilarii*), a od 1402 rektori (R, 115). Biral su se između članova Velikog vijeća na 6, a kasnije na 3 mjeseca (R, 120 i 175) uz dob od 25 godina (I, 48). Kada je grad 1322. priznao vlast Venecije određeno je da će knez rješavati sporove s 3 suca i 3 savjetnika, prema propisima grada. U slučaju podjele glasova prema naputku iz 1530. prednost ima prijedlog

za koji glasa knez (R, 68). Knez sa sucima čini vladu (*Regimen*) što upućuje na ulogu u upravi, npr. 1420. zabranjuju cjelivanje leševa (R, 194). Suci se svakog dana javljaju knezu, rade u sudnici i dolaze na zvuk zvona na saziv Velikog vijeća ili Vijeća 15-orice (I, 77). Sude kao kolegij, a kao pojedinci u predmetima do 5 libara vrijednosti za pokretnine (R, 98). Suci se ne smiju udaljiti iz grada, a ako ne mogu obavljati dužnost više od 15 dana biraju se novi (R, 157). Plaća im je 20 libara malih denara za 6 mjeseci (I, 47), a 1454. u izdadcima se navodi 40 libara. (Grubišić: 372-373) Odredbom iz 1438. knez s kurijom može skraćeno suditi u predmetima o trgovačkoj robi bilo koje vrijednosti da se ne *zateže i zavlaci s odgodama i ročištima* radi *ugleda* grada i za *dobrobit* osoba (R, 244). Propis je usporediv sa suvremenim načelom prava na brzo suđenje, a brzo rješavanje trgovačkih sporova privlači trgovce u grad te im pruža bolju zaštitu.

Malu kuriju (*Curia minor*) **za građanske parnice**, Kuriju konzula, čine 3 suca koje bira Veliko vijeće iz reda vijećnika starijih od 25 godina (I, 48). Nazivaju se konzuli (*consules*), a od 1402. suci za građanske parnice. Biraju se s rektorima Velike kurije na 3 mjeseca uz plaću od 25 libara (R, 115, 120). Uz njih, biraju se 4 odvjetnika i kancelar suda (R, 124, 125). Sude samostalno, bez poziva kneza pa i u kaznenim predmetima. Pojedinačno sude predmete o pokretninama vrijednosti do 40 solda malih denara (R, 93). Stranke mogu zahtijevati sud Velike kurije (R, 119) i njoj podnijeti prigovor (R, 130) te dati žalbu na Padovanski ili Bolonjski kolegij (R, 132). To potvrđuje primjenu mišljenja doktora prava koji se koriste Općim pravom, tj. recepciju rimskog prava. Knez i njegova kurija te Vijeće 15-orice od 1402. mogu dati *uredbe i propise* sucima građanskih parnica (R, 116), a te uredbe možda su imale i upravni karakter.

Grubišić pretpostavlja postojanje Vijeće građana i puka (*Consiglio popolare*) kao opreku Vijeću plemića, ali to vijeće Statut ne spominje. (Grubišić: 372-373, 388-389)

Vinodolski zakon iz 1288.¹¹² ne spominje postojanje vijeća iako je donijet na skupu predstavnika 9 općina. Skup općinara (*pred vsimi dobrimi ljudi*) spominje se pri razgraničenju Novoga i Ledenica 1309., ali ne kao tijelo već pojam javnosti. (Bartulović i Šćulac, 2024: 30)

Na otoku Krku djeluju kolektivna tijela vlasti. *Veliko vijeće* grada Krka prema ispravi iz 1307. odlučuje kada knezovi i suci nisu složni u odluci. Nada Klaić piše da postoji *Malo vijeće* te svaka općina ima vijeće (Klaić, 1988: 115-121). Krčki (Vrbnički) statut iz 1388. spominje *veliki* i *mali*

¹¹² Tekst, prijevod i numeracija članaka arapskim brojevima Vinodolskog zakona prema Margetić (2008).

puk. Vijeće je najviše tijelo samouprave, a po 12 vijećnika iz svake općine usvaja Statut. *Vijeće otoka Krka (consilium insule Vegle)* spominje se 1309. Veliko vijeće čitavog otoka (*consilium generale totius insule*) prizivno je sudsko tijelo, a 1382. *otočko vijeće nakup v Krci* donosi propise (Margetić, 1988²: 12-13; Strčić i Margetić, 1988: 62, 70; Bartulović, 1997: 51). Statut Senja iz 1388. spominje Veliko vijeće plemića i pučana i Vijeće plemića. (Zjačić, 1975: 50-52; Margetić, 1988¹: 32-34; Bartulović, 1997: 53).

Cresko-osorski statut tiskan 1640 u Veneciji¹¹³ usporediv je sa Statutom Šibenika. Veliko vijeće (*Consilium maius*) čine plemići stari 18 godina, rođeni u zakonitom braku koji polažu prisegu Republici i knezu te moraju doći na sjednicu ili plaćaju kaznu. Vijeće sazivaju suci, dva puta godišnje, uz dozvolu kneza koji predsjedava. Vijeće u Cresu ima 70-90 članova sredinom 15. stoljeća, a u Osoru 15-20. Radi izumiranja obitelji plemića dužd je odobrio Osoru da se u Vijeće prime obitelji koje to zatraže i plate 200 dukata. Vijeća uz kneza donose propise, biraju službenike, upravljaju imovinom i šalju poslanike (*oratores*). Plemići su stalni članovi, a predstavnici, tj. Kolegij pučana (*capi del popolo*) biraju se na 6 mjeseci. Knez poziva 4 pučana koji predlažu 12 pučana *dobrog vladanja*, rođenih u zakonitom braku, pa ih knez bira sve dok ih ne izabere 12, a barem jedan mora znati čitati i pisati (II, 211). Istekom mandata ne mogu se ponovno izabrati 2 godine. Knez je odredio da će oni koji ne znaju talijanski (što znači da govore hrvatski) to reći notararu koji će prevesti knezu. Službenici nisu mogli biti reizabrani 3 godine, a suci jednu godinu (II, 54). Izbor službenika i sudaca obavljao se tako da ona četvorica koji izvuku zlatne kuglice predlažu kandidate, a ostali ih biraju te su odricali pravo kneza na zlatnu kuglicu (II, 210). Vijeće podnosi prijedloge i pritužbe tijelima vlasti u Veneciji. Suci ne mogu biti rođaci, sin s ocem, brat s bratom, bratić s bratićem, šogor sa šogorom (II, 55).

Pučani se 1422. tuže duždu kako su ranije birali jednog suca i procjenitelje koji štite njihove interese spram plemića. To ne potvrđuje zasebnu skupštinu pučana prije 1488. od kada kao povremeno tijelo, uz prisustvo kneza, bira prokurateure i poslanike (Beuc, 1953: 100-108)

¹¹³ Tekst, prijevod Analise i Luje Margetića i numeracija knjiga Cresko-osorskog statuta rimskim i članaka arapskim brojevima zakona prema Margetić (2012): 1172-1311.

Malo vijeće (*C. minus*) od 6 članova (*consilarii*) savjetuje kneza, nadzire provođenje odluka i sudi s knezom u građanskim predmetima. Vijeće umoljenih (*C. rogatorum*) uže je tijelo, ima 15-20 članova i savjetuje kneza u pitanjima koja idu pred Veliko vijeće.

Trojicu sudaca bira Veliko vijeće u lipnju i prosincu. Dužd je 1422. zabranio da jedan sudac bude pučanin jer to nije običaj u dalmatinskim gradovima. Sudu u Cresu predsjedava knez. Sudac upozorava kneza na propise otoka ako ih ovaj ne zna. U Osoru suci sude samostalno i tek povremeno s knezom ili zastupnikom (vitez, kapetan). Suci polažu prisegu kako će raditi u korist Venecije, kneza i općine, suditi uz kneza, ubirati kazne i poreze, nadzirati novčano poslovanje, poglavare čuvara (*caui delle Guardie*), upozoriti kneza na zakone i statute (*leze e Statuti*) komune (II, 47). (Beuc, 1953: 65-81, 90-103, 108-111).

4. POJEDINAČNA TIJELA VLASTI

Knez (*comes*) spominje se od 12. stoljeća i na čelu je gradske vlasti. Njega zamjenjuju vikar i načelnik (*potestas*). Načelnik je 1270. imao plaću 200 malih mletačkih denara, besplatan stan, plaćene putne troškove i nije smio primati darove osim udjela u ribama. Šibenik 1322. priznaje vlast Mletačke republike koja od tada šalje kneza na dvije godine, uz plaću od 1200 groša. Knez ima pravo dovesti *druga i 10 slugu*, 1454. spominje se plaća za 6 slugu, a 1455. (R, 275) i pratilac (*trabant*). Prema dukalu iz 1412. knez mora biti mletački plemić uz plaću od 700 dukata godišnje. Knez s kurijom i Vijećem 15-orice mudrih čini vladu (*Regimen*) (R, 22, 27, 28). On sudi s vijećnicima, odlučuje se većinom glasova, a kod podjele glasova odlučuje njegov glas te on nalaže izvršenje. Knez s 3 suca i 3 vijećnika vodi upravu prema propisima grada i slobodnoj ocjeni ako ih nema. Naziva se i kapetan (*capetaneus*, R, 257) jer ima vojne ovlasti. Radi kuge 1449., ako se Kurija ne može sastati odluku donosi knez (R, 271). (Grubišić: 365-369) **Vikar** (*vicarius*) kao zamjenik kneza spominje se kod prisege sudaca (I, 47).

Knezovi u Vinodolu su Krčki knezovi. Knez je feudalni gospodar, a ne tek predstavnik hrvatsko-ugarskog kralja. Knezu pomažu službenici, najviši je *dvornik vsega Vinodola i od knezi zgora rečenih*.¹¹⁴ U svakoj općini postoji *potknežin*, a *slug od obitelji kućne gospodina kneza, služabniki*

¹¹⁴ Tekst i prijevod Vinodolskog zakona prema Margetić, L. (1980¹).

su vojni i upravni dužnosnici u pratnji (Bartulović, Radić, 2018: 394). Ne postoji sudsko vijeće već dva suca u općini. Važniji je *sudac gospocki*, a drugoga je birao puk (Bartulović, 1997: 50-51; Bartulović, 2025: 32-33). *Permani* su prežitak vojnog stanovništva i kneževe sluge, osim u Grobniku gdje je općinski dužnosnik (Margetić, 1980¹: 57-79).

Mletačka republika ugovorom je 1118. dala Krčkima upravu otoka, što je bliže feudalnoj vlasti i manje ograničeno od kneza u Šibeniku. Najviši knežev službenik u općini je potknežin (*vicecomes*) od 1305. ne smije prodati službu, prijavljuje krivce i naplaćuje globe (*banna*).¹¹⁵ Kada Venecija preuzima vlast 1480. oni postaju niži činovnici, uz mletačkog providura kojeg Republika imenuje na dvije godine, u Krku postoji kaštelan, a u općinama potknežini koji sude građanske sporove do 5 libara. Providur 1524. ovlašćuje vrbničkog potknežina da poziva na sud sumnjivce i vodi krivične sporove do 3 libre u svrhu smanjenja troškova suđenja i pomoći siromašnima. Providur 1526. propisuje izbor vrbničkog suca jer su neslogom izabrana dvojica. Suca biraju prisežnici i po jedan muž iz obitelji stariji od 40 godina, većinom glasova. U kaštelima na Krku *permani* su redari, članovi oružane pratnje kneza i prodaju stvari prijavljene osobe (Strčić i Margetić, 1988, 72-73; Bartulović 1997: 49). Krčki knezovi pokušavaju proširiti krug svojih službenika na štetu općinskih. Krčani se 1305. žale da knez postavlja jednog suca umjesto da su oba općinska, a u kaštelima po dvojicu potknežina i dvornika, suca i satnika kao doživotne službenike (*officiales perpetui*). Republika dozvoljava imenovanje dvornika i suca dok satnika, temeljem starog prava bira općina. Dvornik je postao knežev službenik (Strčić i Margetić, 1988, 72-73; Bartulović, 1997: 49; Bartulović, 2025: 33-35). *Glava o tome tko smije biti sudac* iz 1411. u tekstu nejasno navodi da nitko ne može biti satnik (?) ako nije vijećnik.

Senj želi očuvati samoupravu spram templara. Fridrik Krčki se 1257. navodi kao kraljev predstavnik i gradski načelnik (*potestat*) (CD V, 66-67. Margetić, 1988¹: 24-25.). Kralj Bela IV. oduzima Senj templarima 1269. (Dobronić, 1984: 43.), a knezovi jačaju (Margetić, 1988¹: 25) 1271. kada su ih građani izabrali za *vječne načelnike* Senja (*potestatem perpetuo*). Kralj Ludovik I. 1350. potvrđuje prava knezu Bartolu i on se 1353. naziva *opći gospodar* (*dominus generalis*), a njegovi sinovi *prirodni gospodari* (*dominus naturalis*) (Margetić, 1988¹: 26.), čime su postali

¹¹⁵ Tekst i prijevod Krčkog (Vrbanskog) statuta prema Margetić, L. i Strčić, P. (1988).

feudalni gospodari.¹¹⁶ Knežev zamjenik je potknežin (*vicecomes*), a vikar (*vicarius*) obavlja redarstveno-upravne poslove. Reformacijama Statuta 1402. knez vikaru i potknežinu odredio plaću pretvorivši ih u puke činovnike (gl. 131-132). Knez je postavljao dvojicu sudaca (*rectores*) iz redova plemića, a trećega biraju vijećnici (gl. 137-138). Gospodski suci mogu suditi bez općinskoga (gl. 30). Oni s potknežinom te vikarom vrše upravnu i sudsku vlast. I oni su ranije dobivali dio kazni, pristojbi i davanja. Niži kneževi službenici (*officiales*) ubirali su poreze i davanja, daćar (*dacianum*) se naziva prema pristojbi koju ubire (Margetić, 1988¹: 154; Bartulović, 1997: 49; Bartulović, 2025: 36-37), što je slično Šibeniku.

Na Osoru (otoci Cres i Lošinj) Veliko vijeće Venecije od 1409. bira kneza plemića na dvije godine. On ima sjedište u Cresu čime slabi uloga Osora u kojem se nalazi kaštelan (*castellanus*), predsjed Velikom i Malom vijeću, ima pravo veta na odluke, sudi u kaznenim stvarima (*Curia domini comitis*) od 1410., a dvojici sudaca-plemića (*zudesi*) prepušta civilne (*C. iudicum, C. civilis*). Knez i suci savjetnici čine vladu (*Rezimento, Corte, Tribunale*). Knez donosi terminacije i proklamacije, odobrava korištenje općinske imovine, vojni je zapovjednik otoka pa se naziva i kapetan. Sudi prema statutima i običajima, a ako ih nema prema svojoj ocjeni, pravedno i dostojno. U Osor šalje zamjenika vikara (*C. Absari*) kao i u druge općine (Beli, Lubenice), a tamošnji suci praktično rade sami. Nadležan je za žalbe. Prima plaću 300 dukata i ne smije primati darove od stanovništva, a na kraju mandata nadzornici (sindici) provjeravaju njegov rad. Knez je mogao dovesti 4 osobe kao pratnju na čelu s vitezom (*miles, cavaliere*). glasnici (*nuncius*) objavljuju proglose. Beuc, 1953: 65-81)

Kancelar komune (*cancellarius communis*) vodi gradske zapisnike i pravne upisnike (II, 13 - pozivi na sud; III, 63 - knjiga osuda; III, 58 – procjene; R, 224 evidencija dukala). Osim kancelara komune postoje: kancelar Velike kurije (II, 24) i knežev kancelar (R, 247), kancelar-pučanin suda za građanske parnice i kancelar sudaca za polja (R, 129, 212). Kancelara za hrvatski jezik bira Veliko vijeće uz potvrdu kneza, spominje se 1532., Grubišić to objašnjava doseljavanjem stanovnika-bjegunaca pred Turcima iz Bosne koji koriste bosančicu, no hrvatski koriste i starosjedioci pa i neki kvarnerski statuti navode tumača za rasprave na hrvatskom jeziku. Plaća dvojice kancelara 1454. iznosi 150 libara. (Grubišić: 376-377) Dužd 1438. potvrđuje zaključak Vijeća da nitko ne

¹¹⁶ Tekst i prijevod Senjskog statuta prema Margetić, L. (1988¹).

može biti izabran za kancelara općine, građanskih parnica i notara ako nije *odobren na ispitu* ispred kneza, kapetana, sudaca, općinskog kancelara s *dvojom starijih i iskusnijih notara*, čime se daje *poticaj osobama koje imaju sklonost za to, da se vježbaju i da izuče*. Kancelar će dati prisegu o njihovoj podobnosti (R, 293).

U Vinodolu se ne spominje kancelar. Krčki (Vrbnički) statut u zapisu iz 1411. navodi općinskog pisca (*pis'c' op'či*), 1483. carskog notara., 1541. pomoćnika (*coadiutor*) krčke kancelarije te notara podkancelara 1581. *Općinskog kancelara (cancelarius communis)* u Senju biraju suci i vijećnici. On vodi zapisnike i jedini je ovlašten sastavljati isprave čime prisvaja taj posao i onemogućuje rad notara sve dok to nije osporio senjski kaptol 1392. (Bartulović, 1992:130-134) Na otoku Cresu knez dovodi notara-kancelara za vođenje prepiske, a postoje vicekancelar od 16. stoljeća i pomoćnici (*coadiutori*) koji vode knjige sudskih postupaka, isprave o poslovima s nekretninama, a rade i za komunu. Kancelar (*cancellier*) čuva isprave u općinskoj kancelariji (II, 59). Obavljali su i notarske poslove za privatne osobe iako je to zabranio duka iz 1433. Imali su pravno obrazovanje i utjecali na recepciju rimskog prava. (Margetić, 1988¹: 35-36; Beuc, 1953: 65-87; Bartulović, 1997: 53)

Općinske odvjetnike (*advocates*), njih dvojicu, bira Veliko vijeće na 3 mjeseca (R, 40). Oni zamjenjuju suca ako ne može suditi radi rodbinske veze ili kada ne mogu donijeti odluku radi podjele glasova (R, 68, 141). Primaju plaću prema vrijednosti predmeta, odvjetnik stranke koja izgubi pola i ako se stranke nagode četvrtinu (R, 226). Oni zastupaju i općinu te dobivaju naknadu za vraćenu imovinu (R, 40) pa se razlikuju odvjetnici općine od odvjetnika privatne stranke. Ne smiju ugovoriti naknadu u dijelu vrijednosti sporne stvari (IV, 36). Veliko vijeće od 1402. bira 4 plaćena odvjetnika suda za građanske parnice (R, 124). Od 1433. biraju se na 6 mjeseci samo na tu dužnost i nemaju pravo na reizbor godinu dana (R, 226). Od 1444. sudac se po isteku službe smatra odvjetnikom, ali stranke imaju slobodu izbora odvjetnika (R, 260) između odvjetnika ili prokuratora (R, 183). (Grubišić: 384-385)

Vinodolski zakon spominje odvjetnike (čl. 54) kao zastupnike stranaka pred sudom, a ne općine. Krčki (Vrbnički) statut navodi da prisežnici (*jurati*) prijavljuju zlodjela, brane udovice, siročad i siromašne te procjenjuju imovinu pa možda mogu braniti općinske interese (str. 30-31). Senjski statut ne poznaje odvjetnike grada. Na otoku Osoru advokati (*auuocato della Corte*) privatnih

osoba su službenici komune (II, 50), a postoje općinski odvjetnik i zastupnik mrtvih (*Avvocato del Comune e Procuratorio de morti*) (II, 49). (Beuc, 1953: 119)

Prokuratore općine (*procuratores communis*), dvojicu plaćenih, bira Veliko vijeće na godinu dana, mogu zamijeniti suce, ako nema odvjetnika koji će ih zamijeniti (V, 15; R, 16, 128) i suca ili egzaminatora pri sastavu oporuke (V, 2). Posebni prokuratori crkava i samostana vode skrb o crkvenoj imovini i financijskom poslovanju (R, 26, 88, 178, 253), a prokuratori privatnih osoba nisu službenici (II, 46, 63-65). (Grubišić: 385-386) Na Osoru 1396. sindici brane prava komune. Prema Statutu suci istekom službe postaju odvjetnici komune (advokati, agenti) i prokuratori mrtvih na 6 mjeseci (II, 56), postoje i prokuratori redovnica. Suci su dva puta godišnje nadzirali crkve. Ovdje bi mogli navesti i požupe crkava (*pozuppi delle Giesie*) i bratovština (*p. delle Fraiade*) koji skrbe o njihovoj imovini jer se njihov godišnji izbor i rad ne normira kanonskim pravom već Statutom (II, 143-145, 232). (Beuc, 1953: 49-50, 102-111)

Procjenitelji (*extimatores*), njih trojica biraju se kao i rektori, a od 1414. na godinu dana za Miholje (R, 175). Morali su imati 25 godina. Odluke donose većinom glasova, a odsutnoga mijenja član Vijeća 15-orice mudrih. Plaćeni su prema vrijednosti procijenjene imovine i primaju naknadu za troškove (I, 49-50; R, 65, 158). Umjesto procjenitelja odsutnog duže od 15 dana mora se izabrati drugi (R, 158). (Grubišić: 375-376) Krčki (Vrbnički) statut spominje kako procjenu šteta rade prisežnici (str. 30-31). Cresko-osorski statut spominje općinske procjenitelje (*stimadori*) (II, 180) birane godišnje, a procjenu je mogao dati i knez. (Beuc, 1953: 90-103)

Notar (*notarius seu tabellio*), prisegnuti notar (*notarius iuratus*, III, 35) ili javni notar općine (*notarius publicus communis*, R, 156). Notara bira Veliko vijeće. Grubišić misli da se biraju na jednu godinu, ali je od 15. stoljeća dozvoljen reizbor, a od 1510. bira se doživotno. Kandidat je morao proći ispitni postupak pred knezom, sucima i dvojicom iskusnijih notara (R, 294). Bilo je više notara, a naziv sudski notar (III, 15) i notar poljskih sudaca (I, 53) upućuje da su tako zvani i kancelari tih ustanova. Notari naplaćuju pristojbe za sastav isprava prema propisima (III, 53-54 itd.), a ako za neki spis nije utvrđena pristojba naknada se računa prema broju redova, soldin po redu. Grubišić tvrdi da je notarska isprava imala punu vjerodostojnost i nije se mogla opovrći pa je propisan oblik i sadržaj isprave. (Grubišić: 377-379) Ali notari nisu službenici općine, već privatne osobe kojima je komuna dala dozvolu za sastavljanje isprava koje ne uživaju javnu vjeru već je potrebno da ih potpisom ovjere ispitivači isprava koji su službenici komune. Notari suda i

poljskih sudaca službenici su tih tijela, ali i javnom notarar općine ispravu mora ovjeriti ispitivača isprava. Notar prepisuje presudu iz knjige presuda koju vodi kancelar što je privatan posao po zahtjevu stranke pa isprava nije javna zato što je potpisuje knez (III, 68). Radi sumnje na kugu 1449. knez i kurija mogli su izabrati notara ili notare koji sastavljaju oporuke u doba pošasti, a potom bilježnice pohranjuju kod kancelara (R, 271).

Vinodolski zakon i Krčki (Vrbnički) statut ne spominju notare iako oni postoje, a o notarima u Senju vidi pod kancelarom. Na Cresu su nekoć svećenici obavljali poslove notara. Terminacija 1608. određuje da se notari općine biraju u Vijeću na godinu dana barem polovicom glasova u Vijeću, a svećenici mogu biti doživotno ako su notari od ranije. Vijeće je 1695. biralo pisara komune (*scrivan*). Postoje i pomoćnici pisara. (Beuc, 1953: 120-124)

Ispitivači isprava (*examinatores cartarum*) su službenici koji nazoče sastavu ugovora i oporuka te potpisom potvrđuju izjave i sadržaj prvo notarskog zapisa (abrevijature), a zatim istovjetnost izdane isprave (*carta*) sa zapisom potpisujući se prije notara, sastavljača isprave (R, 210). Birali su se na godinu dana, istim postupkom kao i suci. Tek kada oni kao komunalni službenici provjere i potpišu ispravu ona stječe javnu vjerodostojnost. (Grubišić: 379)

U Senju (gl. 156) postoje trojica plemića egzaminatora - ispitivača isprava, prvog imenuje knez, drugi je iz obitelji Raduča, a treći od Mojsevića.

Kapetani noćnih straža (*capitanei noctis*), njih dvojicu (spominju se i četvorica) bira Veliko vijeće između plemića. Jedan obavlja stražu u vijećnici, a drugi izvan grada (*c. de monte*) i ne mogu odbiti službu (VI, 77, R, 75). Kasnije knez bira jednog iz reda plemića, a drugoga između građana i pučana na mjesec dana. Prema starom običaju svi plemići, građani i pučani dužni su čuvati zidine (R, 111-112). Noćnih stražara bilo je 48, ali u praksi se spominje i manji broj, njih 30. (Grubišić: 386)

Vinodolski zakon utvrdio je obvezu svih ljudi pa i *popova* na čuvanje noćne straže (čl. 16.). Krčki (Vrbnički) statut ih ne spominje iako su sigurno postojali. U Senju suci i vijećnici na Miholje i Jurjevo biraju dvojicu *navkira* (*nauclerios*, zapovjednik broda) na 6 mjeseci koji stražare noću s po 6 čuvara (*custodes*) (gl. 146, 149). Naziv *navkir* možda zato što je grad davao i brod za potrebe prijevoza kneza. U Senju se biraju i tri straže zbog vatre, jednu kuća Raduča, druga Mojsevića, a treću Kočovića ili je dodijeljena sucu Antunu (gl. 37-38).

Nadzornici mjera (*justiciarii*) nadziru mjere, krčme, mesare i pekare (I, 32, 34-36; VI, 25; R, 107, 222, 239). Prekršaje moraju prijaviti knezu u roku jednog dana (I, 34). Naknadu za rad plaćaju im

trgovci i vinotoče (R, 172). Ne smiju prodati svoju službu drugome (R, 98), niti boraviti više od mjesec dana neprekidno izvan Šibenika (R, 230). (Grubišić: 387)

Vinodolski zakon ih ne spominje. Krčki (Vrbnički) statut u *Glavi o sucima* utvrđuje da sudac daje *mjeru* gostioničaru i prodavaču žita što je nadzor mjera. Senjski statut određuje da mjere baždare suci (gl. 147), a na Osoru *giusticier* nadziru mjere i utege. (Beuc, 1953: 120)

Općinski nadzornici vaga (*ponderatores*), dvojica, a od 1411. trojica (R, 107), dobi od 25 godina, moraju znati čitati i pisati. Oni nadziru poslove s Morlacima (R, 218), mjere i važu trgovačku robu i nadziru isplatu cijene. Naknadu primaju prema količini izvagane robe. Oni nadziru količinu i kvalitetu uvezene robe i sprječavaju varanje pri prodaji. (Grubišić: 387-388)

Čuvar tamnice (*custos carcerum*) polaže prisegu pri nastupu na dužnost, a naknadu za rad prima od zatvorenika (I, 19-20). Statut ne sadrži propise o izboru. (Grubišić: 388) Na Osoru postoji važna služba kneževog pratitelja ili oružnika (*cavallier, comilito*) koji dovodi knez, on štiti kneza, hvata zločine, provodi ih u zatvor, obavlja očevide kod ubojstva i prema potrebi je krvnik. Pomaže mu *vicekavaljer* (Beuc, 1953: 87-90)

Tajni čuvari polja prijavljuju počinitelje poljskih šteta. Tajnost omogućava veću učinkovitost i mogućnosti nadzora. Knez i kurija, tj. vlada od 1402. može birati više čuvara. Oni za naknadu dobivaju polovicu izrečenih kazni koje prijave (R, 147). (Grubišić: 388)

U Vinodolu *pudarija, to est straža nad vinogradom i o(d) zemal i od guman i od inih riči* je služba *pudara* čiji službeni iskaz uživa vjerodostojnost (Margetić, 1980²: 59, 77). *Rotnici* za kažnjavanje krivaca, zaprisegnute osobe koje prijavljuju prijestupnike i čijoj prijavi se vjeruje ako uzmu *znak* (dokaz) *onome koji je skrivio* (čl. 41). Na Krku od 1362. prisežnici prijavljuju poljsku štetu u roku od tri dana i prijestupnike propisom providura iz 1544.-1546. Propisom iz 1526. novog prisežnika bira sudac s prisežnicima kada se mjesto isprazni.

Nadzornici lokava (*nobiles per mandatione lacus*) dvojica su plemića koji vode brigu da se lokve održavaju čistima prema propisu iz 1401. (R, 108 i 109). Cresko-osorski statut govori o davanju općinske lokve u zakup i ne spominje nadzornike (II, 194).

Liječnik (*medicus*), plaćen od komune, morao je prijaviti slučajeve ranjavanja za koje sazna (R, 23) te daje mišljenje o bolesti poslanika koji se opravdavaju tim razlogom (R, 146). Popis izdataka za plaću iz 1454. spominje i ranarnika. (Grubišić: 389) O liječnicima u Vinodolu i na Krku nema podataka. Na Osoru postoje liječnik (1695. liječnik i kirurg) i apotekar kao općinski službenici te

nadzornici (*soprastanti*) zdravstva (kasnije je to bio knez) i pomoćnik nadzornika koje Vijeće potvrđuje na godinu dana (Beuc, 1953: 101, 121).

Učitelja (*magister scholarum*) bira Veliko vijeće, prima plaću i ne plaća desetinu. (Grubišić: 389) Učitelja na Osoru bira vijeće između prijavljenih kandidata. (Beuc, 1953: 121)

Komornik/rizničar za zlodjela (*camerarius malefictorum*) naplaćuje kazne koje izreknu suci za građanske sporove (R, 129). Vode brigu o dukaletima koji se odnose na prihode općine prema obavijesti kancelara (R, 224) pa bi bili rizničari općine u širem smislu. (Grubišić: 389)

Općinski rizničar (*camerlengo*) na Osoru vodi novčano poslovanje komune, a 1441. spominju se rizničar plemić i pučanin birani na 6 mjeseci (II, 48). On ubire novac od kazni i druge prihode, a knjige je vodio pisar komune. Postoje dva ključa blagajne, a generalni providur 1589. uvodi tri ključa, dva kod sudaca, a treći kod starijeg agenta. (Beuc, 1953: 112-115)

Ubirači daća (*collectorii*) prema statutu su: ubirači daća od mesnica (*c. doana becariae*, R, 55) i općinske zemljarine (*c. terraticorum*) s općinskih zemljišta. Ove službe komuna je davala u zakup (R, 231). (Grubišić: 390)

Grašćik u Vinodolu pomaže satniku pri ubiranju davanja *sulja*. Senjski statut navodi mitničare (*tergoatious*) koji plaćaju godišnje davanje plemićima i njihove sluge (gl. 93). Vjerojatno su privatni zakupnici daća, ali povezani s naplatom gradskih davanja za trgovinu.

Cresko-osorski statut spominje ubirače daća (*condutori de datij*) (II, 157), npr. mesa (II, 149), vina (II, 155) ali oni nisu službenici, nego zakupnici daća: vina mesa i ribe. (Beuc, 1953: 121). Na Osoru postoje upravitelji skladišta za žito (*fontices*) što se predlagalo 1441. (II, 224), ali je ostvareno koncem stoljeća. Od 1499. spominju se dvojica, po jedan plemić i pučanin koji se prema terminaciji kneza biraju odvojeno. Od 1547. bira ih Vijeće na 6 mjeseci, a dogovorno su službu mogli obavljati i sukcesivno, po 3 mjeseca. Morali su dati jamce koji će nadoknaditi manjkove. Imali su zasebnu riznicu i pomoćnike. (Beuc, 1953: 115-119)

Posebna skupinu službenika su oni koji su pretežito obavljaju sudske poslove zato što se u srednjovjekovnom sustavu vlasti ti poslovi često isprepliću i nisu jasno odvojeni kao danas.

Suci za polja putove i gromače (*iudices camoporum, viarum et maceriarum*), trojica sudaca čija služba traje 6 mjeseci, a od 1433. 3 mjeseca (I, 52; R, 24, 218, 228). Tražila se dob od 30, a od 1385. 25 godina (I, 52; R, 41). Primali su plaću, stranka koja izgubi spor plaća pristojbu, a distriktualci plaćaju i putni trošak (I, 51-53; R, 211-212). Suci obilaze distrikt i sude u skraćenom

postupku na mjestu spora većinom glasova (I, 51-53), a žalbe se upućuju knezu i kuriji. Utvrđen je broj obilazaka naselja u četvrtima distrikta (R, 212). (Grubišić: 374-375)

Grubišić navodi ostale sudski službenici koji uživaju zaštitu u slučaju napada ili onemogućavanju rada (VI, 20-21), što je usporedivo sa suvremenom zaštitom službenih osoba.

Općinski glasnik (*praeco communis*) poziva stranke na sud, objavljuje javne i privatne proglase, dražbe i uvodi u posjed temeljem presude (II, 10-11). On polaže prisegu (I, 31), prima plaću, dva odijela te nosi službenu kapu s likom sv. Mihovila i štap glasnika (I, 22-30). Prima pristojbu za izvršeni nalog i naknadu od kupca na javnoj dražbi (I, 21-30). Ovi poslovi nisu samo sudske naravi i mogu obuhvatiti upravne stvari. **Rivarij** (*ripparius*) kao pomoćnik suda (*ministerialium curiae*) obavlja pljenidbe. **Placarij** (*plazarius*) je prema Grubišiću često sinonim za glasnika i rivarija, a **sluga** (*famulus*) najniži sudski pomoćnik bez određene službe, možda i knežev sluga. (Grubišić: 380-382)

Busović je općinski glasnik u Vinodolu. Na Krku prema *Glavi o gradu* iz 1367. busovići sazivaju puk na vijeće, a 1544. i 1569 spominje se kao službenik (*oficial*). U Senju su općinski pisar, dvornici i glasnik sudski službenici (gl. 28). Dvornik poziva stranke na sud (gl. 29), a pisar zapisuje presude u općinskom registru (gl. 31.). Na Osoru postoji glasnik (*comandador*) koji oglašava i poziva na sud (npr. I, 11), a bira se na godinu dana (Beuc, 1953: 121)

Izvršitelj (*baccarius seu pristaldus*) je niži sudski službenik, ali viši od prethodnih pa Grubišić misli da bi mogao biti *tribunus* ili pristav. On se bira na 6 mjeseci, polaže prisegu, prima plaću (I, 46), uvodi u posjed i plijeni dobra (II, 24), nazočan je prisegama svjedoka, radi očevide za nekretnine, brine o upisu u općinske knjige, izjave su mu od 1394. vjerodostojne do vrijednosti od 5 libara (R, 69), sudjeluje pri sklapanju ugovora, izvršenju presuda, utvrđivanju međa i sličnim poslovima. Naziv pristav potvrđuje stari hrvatski, tj. slavenski utjecaj jer je on službeni svjedok pravnih radnji, „živi zapisnik“ koji je potvrđivao sadržaj pravnog posla u slučaju spora u doba kada je prednost imala „živa“, pred pisanom riječi. Grubišićeva usporedba sa slugom koji ne može napustiti grad bez dozvole gospodara i plaće (VI, 84; IV, 6) nije dobra jer on nije sluga privatne osobe već službeni svjedok pravnog posla ili presude. (Grubišić: 383-384) Beuc piše da pristavi na Osoru nisu službenici već vjerodostojni svjedoci, istražna tijela vlasti, ali pristava dodjeljuje komuna i jedan ili dvojica sa službenim pečatom i vlasnikom traže ukradenu stvar i mogu se smatrati službenim svjedocima (II, 221). (Beuc, 1953: 121)

Poslanike (*ambasiatores, nuntii*) za općinske poslove bira knez s kurijom, a o njihovom slanju odlučuje knez s kurijom i Vijećem 15-orice (I, 7-8), pa općina snosi trošak (I, 11-18), a ako je riječ o privatnom poslu plaća ih onaj tko ih šalje. Suci ne mogu biti poslanici (R, 76, 149). Ne smiju odbiti službu bez razloga (I, 9-10), a ako tvrde da su bolesni provodi se liječnički pregled (R, 148), a u slučaju da ne mogu obavljati službu duže od 15 dana bira se novi R, 157). Prije puta polažu prisegu (I, 11). Od 1460 nisu obvezni na javna davanja tijekom 3 godine, osobno i njihove kuće, tj. članovi obitelji koji žive s njima (R, 285). (Grubišić: 387)

Krčki (Vrbnički) statut u *Glavi o biranju čovjeka potrebnog općini* propisuje da općina bira onoliko ljudi koliko treba, bez isprika, a tko odbije plaća kaznu i izbacuje se iz vijeća. Na Osoru postoji govornik-izaslanik komune (*orator, ambasiator*), 1490. govornik pučana (*o. popularium*) ide pred dužda, a pučani 1530. traže da uvijek jedan izaslanik bude vijećnik-pučanin, a drugi plemić. (Beuc, 1953: 93-95, 105)

5. ZAKLJUČAK

Analiza povijesnog razvoja srednjovjekovne mjesne samouprave Šibenika i usporedba s prostorom Kvarnera predmet je rada pravnih povjesničara. Središnje mjesto posvećeno je Statutu Šibenika tiskanom 1608. koji sadrži i starije propise pa se može pratiti razvoj vlasti i njihove nadležnosti. Razlog usporedbe s Vinodolskim zakonom iz 1288., Statutom Krka (Vrbnika) i Statutom Senja iz 1388. leži u vlasti Krčkih knezova (Frankopana) koji vladaju tim prostorom pri čemu na Krku nastupaju kao knezovi u ime Mletačke republike što je usporedivo sa Šibenikom. Istraživanje Cresko-osorskog statuta tiskanog u Veneciji 1640. pruža važnu sliku usporedbe mletačke vlasti sa Šibenikom, a sadržajno je slično Šibenskom statutu radi zapisa ranijih propisa iz 1441. koji su odobreni i tiskani 1640. Ne radi se o izravnom međusobnom utjecaja ovih pravnih vrela već o utvrđivanju standarda mletačke organizacije vlasti uz dozvolu obostrano korisnog razvoja mjesne samouprave za Republiku i pojedine komune. U vrelima se mogu naći prežitci starijih hrvatskih i slavenskih ustanova, npr. pristav.

Šibenska komuna razvijena je gradska cjelina koja obuhvaća i distrikt pa se može usporediti sa Cresom i Senjom te donekle Krkom. Općine su početno samouprava seljaka-vojnika korisna višim vlastima i pučanstvu. Posebnost Šibenika, Krka, Senja i Cresa je postojanje gradske općine koja zbog razvijenosti pokazuje viši stupanj raslojavanja stanovnika, borbu za prevlast uglednijih članova komune spram puka, a time i razvoj samoupravnih tijela. U strukturi i nadležnostima općinskih tijela vlasti u Šibeniku i ostalim prostorima nalazimo razlike koje su posljedica brzine gospodarskog razvoja, u čemu prednjače gradska naselja. Ona su se mogla bolje oduprijeti presizanjima viših vlasti, tj. Venecije i feudalaca – Krčkih knezova u borbi za očuvanje općinske samouprave. Rezultat borbe ogleda se u težnji za očuvanjem vlastitog djelokruga poslova koji su u nadležnosti kolektivnih tijela i općinskih službenika, njihovog sastava i izbora. U vijećima se puku pokušava nametnuti ugledniji sloj plemića.

Samouprava je ograničena voljom suverene vlasti Mletačke Republike koja je ponekad stala na stranu pučana kako bi oslabila plemiće, a na Krku da oslabi knezove koji bi se prekomjernim jačanjem svoje vlasti mogli oteti vrhovništvu Venecije. Dodatne analize, osobito Krčkog statuta na latinskom jeziku s kraja 15. ili početka 16. stoljeća mogle bi donijeti nove rezultate ovakvih analiza koje uspoređuju oblike samouprave i odnos prema mletačkim vlastima u Dalmaciji,

Kvarneru i Istri. Takvim istraživanjem doprinosimo poštovanju svoje pravne i upravne tradicije kao dijela mediteranske i srednjoeuropske pravne kulture, a moguće je istraživanje kvalitete ondašnjih standarda organizacije uprave s modernim shvaćanjima.

LITERATURA

1. Bartulović, Ž. (1992), „Neki organi i službe prema Senjskom statutu iz godine 1388.“, Senjski zbornik 19, str. 125-134.
2. Bartulović, Ž. (1997), Neka pitanja stvarnih i obveznih prava: Vinodolski zakon (1288.), Krčki i Senjski statut (1388.), Rijeka: Matica hrvatska - Ogranak Rijeka.
3. Bartulović, Ž. (2008), Povijest hrvatskog prava i države, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
4. Bartulović, Ž. (2014), Povijest prava i države (I. dio – Opća povijest prava i države), Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
5. Bartulović, Ž. (2025), „Pravna tradicija općinske samouprave na hrvatskom prostoru u 13. i 14. stoljeću (primjer Vinodola, otoka Krka i Senja)“, Zbornik radova 15. međunarodna konferencija Razvoj javne uprave, Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovar, 2025., str. 30-39 (izvorni znanstveni rad), <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:820636>.
6. Bartulović, Ž. i Radić, Ž. (2018), „Pravna ostavština Frankopana“, u: Putovima Frankopana, ur. I. Srdoč-Konestra i S. Potočnjak, Rijeka: Primorsko-goranska županija; str. 375-428.
7. Bartulović, Ž. i Šćulac, N. (2024), „Istarski razvod – pravni aspekti razgraničenja (razvod međa)“, Radovi s međunarodnoga znanstvenog skupa „X. motovunski kolokvij“ *Grčko-rimsko i kanonsko pravo, Granica i razgraničenje u Istri*, Pazin - Motovun: Josip Turčinović d.o.o., Državni arhiv u Pazinu, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Općina Motovun, str. 21-35.
8. Bartulović, Ž. i Šego Marić, I. (2022), „History of the Organization of Tarsatica and Senia in the Roman Age“, *Ius Romanum*, II, str. 526-536.
9. Beuc, I. (1953), „Osorska komuna u pravnopovjesnom svijetlu“, Vjesnik Državnog arhiva u Rijeci i Pazinu, 1, str. 5-161.
10. Beuc, I. (1988), Povijest država i prava na području SFRJ, Zagreb: Pravni fakultet Zagreb i Centar za stručno osposobljavanje i suradnju s udruženim radom, RO Zrinski.
11. CD - Codex diplomaticus Regni Croatiae, Dalmatiae et Slavoniae (1904-1914), ur. Tadija Smičiklas, knj. II-XII, Zagreb: JAZU.
12. Dobronić, Lj. (1984), Viteški redovi templari i ivanovci u Hrvatskoj, Zagreb: Kršćanska sadašnjost.

13. Galović, T. (2016), Šibenski statut: Volumen statutorum legum, et reformationum civitatis Siebenici, u: Suzbijanje korupcije u Hrvatskoj u srednjem vijeku, II, ur. Z. A. Petrović, Zagreb: Institut za kulturu i etiku, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu: str. 79-89.
14. Jaramaz-Reskušić, I. (1996), Kazneni sustav Šibenika od 14. do 16. stoljeća, Šibenik, Gradska knjižnica „Juraj Šižgorić“.
15. Klaić, N. (1988), Vinodol od antičkih vremena do knezova krčkih i Vinodolskog zakona, Posebna izdanja 9, Pazin, Rijeka: Historijski arhiv u Rijeci i Pazinu.
16. Knjiga statuta, zakona i reformacija grada Šibenika (1982), ur. S. Grubišić, Šibenik: Muzej grada Šibenika (s popratnom studijom S. Grubišića).
17. Kostrenčić, M. (1915), „Pomorsko pravo u statutima primorskih naših gradova i otoka“, Mjesečnik pravničkog društva u Zagrebu, knj. I, br. 5, str. 281-296.
18. Margetić, L. (1988¹), „Senjski statut iz 1388.“, Senjski zbornik, 12-14, str. 19-98.
19. Margetić, L. (1988²), 700. obljetnica Vinodolskog zakona i 600. obljetnica Krčkog i Senjskog statuta (uvodno izlaganje), Zagreb: JAZU.
20. Margetić, L. (1996), Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasljedno pravo, Zagreb: Narodne novine.
21. Margetić, L. (1997), Rimsko pravo kao europski fenomen i hrvatska pravna povijest, Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet.
22. Margetić, L. (2012), Srednjovjekovni zakoni i opći akti na Kvarneru, Zagreb – Rijeka: Nakladni zavod Globus, Naklada Kvarner i Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci (u priloženom CD-u).
23. Pezelj, V. i Bago I. (2010), „Neka pitanja pomorskog prava u Šibenskom statutu iz 14. stoljeća“, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. XXI, str. 145-160.
24. Strčić, P. i Margetić, L. (1988), Krčki (vrbanski) statut iz 1388., Krčki zbornik, 10, pos. izd. 12.
25. Zjačić, M. (1975), Statut grada Senja iz 1388. godine, Rad JAZU, 369.

Prethodno priopćenje | Preliminary communication

UMIROVLJENICI NA TRŽIŠTU RADA REPUBLIKE HRVATSKE**PENSIONERS ON THE LABOR MARKET OF THE REPUBLIC OF CROATIA****Jasna Kolar, univ. mag. oec., spec. oec., naslovni viši predavač**

Hrvatski zavod za zapošljavanje Područni ured Vukovar

Vladimira Nazora 12, Vukovar

e-mail: jasna.kolar@vevu.hr

Sažetak:

Republika Hrvatska, kao i druge europske zemlje, suočava se s demografskim izazovima i nedostatkom radne snage. Zakonom o mirovinskom osiguranju (NN 96/2025) dodatno su proširene mogućnosti rada umirovljenika s ciljem poticanja njihova ostanka na tržištu rada i nakon stjecanja uvjeta za mirovinu. Rad se bavi problematikom uključivanja umirovljenika na tržištu rada u skladu s važećim zakonodavnim okvirom. Cilj rada je utvrditi postoji li među umirovljenicima evidentiranim u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje potencijal za popunjavanje nedostajuće radne snage u pojedinim djelatnostima. U metodološkom smislu, istraživanje se temelji na analizi dostupnih podataka Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Državnog zavoda za statistiku i Eurostata. Kreiranje održive i uključive politike zapošljavanja koja uzima u obzir i potencijal umirovljeničke populacije temelj je za bolje usklađivanje ponude i potražnje na tržištu rada i smanjenje uvoza radne snage.

Ključne riječi: *zapošljavanje umirovljenika, tržište rada, radna snaga, Hrvatski zavod za zapošljavanje.*

Summary:

The Republic of Croatia, like other European countries, is facing demographic challenges and a shortage of labour force. The Pension Insurance Act (OG 96/25) further expanded the work opportunities of pensioners with the aim of encouraging them to remain in the labour market even after they have attained the conditions for retirement. The paper deals with the issue of including pensioners in the labour market in accordance with the current legislative framework. The aim of the paper is to determine whether there is potential among pensioners registered in the Croatian Employment Service to fill the missing labour force in certain sectors. In methodological terms, the research is based on the analysis of available data from the Croatian Employment Service, the Croatian Pension Insurance Institute, the Central Bureau of Statistics and Eurostat. Creating a sustainable and inclusive employment policy that also takes into account the potential of the pensioner population is the basis for better matching supply and demand on the labour market and reducing import of the labour force.

Key words: *employment of pensioners, labour market, labour force, Croatian Employment Service.*

1. UVOD

Demografske promjene predstavljaju jedan od najvažnijih izazova suvremenih društava, a posebno se očituju kroz proces starenja stanovništva. Republika Hrvatska (dalje: RH), kao i većina država članica Europske unije (dalje: EU), suočava se s negativnim demografskim trendovima, uključujući smanjenje broja radno sposobnog stanovništva, produženje očekivanog životnog vijeka te rast udjela starijih osoba u ukupnoj populaciji. U takvom kontekstu, pitanje položaja umirovljenika na tržištu rada (dalje: TR) postaje sve značajnije, kako s aspekta održivosti mirovinskog sustava, tako i s aspekta socijalne uključenosti, kvalitete života starijih osoba te ukupne ekonomske aktivnosti. Sve veći broj umirovljenika pokazuje interes i potrebu za nastavkom rada, bilo zbog financijskih razloga, potrebe za društvenom uključenosti, očuvanja

mentalnog i fizičkog zdravlja ili želje za aktivnim doprinosom zajednici. Kao odgovor na kontinuirano pogoršavanje omjera između radno aktivnog stanovništva i umirovljenika, EU potiče države članice na provedbu reformi kojima se produljuje radni vijek, potiče kasnije umirovljenje te omogućuju fleksibilni oblici rada za starije radnike. Zakonski okvir u RH posljednjih je godina doživio određene promjene s ciljem poticanja duljeg ostanka na TR i veće fleksibilnosti u zapošljavanju starijih osoba. Ovaj rad ima za cilj analizirati postojeći zakonodavni i institucionalni okvir koji je podloga za nastavak radne aktivnosti umirovljenika te sagledati položaj umirovljenika na TR u RH i EU. Nakon uvodnog dijela, u drugom poglavlju bit će prikazan teorijski okvir i pregled literature. U trećem poglavlju prikazane su izmjene zakonodavnog okvira o mirovinskom osiguranju, te njihov utjecaj na povratak umirovljenika na TR. Četvrto poglavlje daje pregled sudjelovanja umirovljenika na TR u zemljama EU. Nakon prikaza metodologije u petom poglavlju, u šestom poglavlju bit će prikazana empirijska analiza temeljena na sekundarnim statističkim podacima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (dalje: HZMO) i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (dalje: HZZ) te analiza podataka prijavljenih umirovljenika na mrežnoj stranici HZZ-a za zapošljavanje umirovljenika¹¹⁷ (dalje: portal za umirovljenike). U zaključku rada bit će prikazani ključni rezultati i preporuke za buduće politike uključivanja umirovljenika na TR.

2. TEORIJSKI OKVIR I PREGLED LITERATURE

Razlozi zbog kojih pojedinci nastavljaju raditi nakon umirovljenja mogu se objasniti kroz različite teorijske pristupe iz ekonomije rada, sociologije i gerontologije. Među najvažnijim teorijskim okvirima u ovom području ističu se teorija ljudskog kapitala, teorija životnog ciklusa, teorija kontinuiteta te koncept aktivnog starenja. OECD¹¹⁸ (2025) ističe da je uključivanje starijih radnika ključno za odgovor na demografske promjene i da politike moraju poticati zadržavanje radne snage u aktivnom statusu što dulje. Predviđa se da će omjer ovisnosti starijih osoba¹¹⁹ porasti s 31 % u 2023. na 52 % do 2060. godine. Gospodarstvo zemalja OECD-a ušlo je u novo doba, u kojem se izazov prebacuje s nedostatka radnih mjesta na nedostatak radnika (OECD,

¹¹⁷ [HZZ Umirovljenici - Stranica za zapošljavanje umirovljenika](#) (2.3.2026).

¹¹⁸ OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development.

¹¹⁹ Omjer ovisnosti starijih osoba – omjer osoba u dobi od 65 i više godina i radno sposobnog stanovništva.

2025). Jedan od temeljnih ekonomskih pristupa razumijevanju rada starijih osoba, koji je razvio Becker (1993), jest teorija ljudskog kapitala, koja objašnjava akumulaciju ljudskog kapitala u obliku iskustva, stručnog znanja i profesionalnih kompetencija, pri čemu svi ti elementi i dalje imaju tržišnu vrijednost, osobito u zanimanjima u kojima su iskustvo i specifična znanja važni. OECD također navodi da stariji radnici predstavljaju važan izvor ljudskog kapitala jer posjeduju bogato radno iskustvo, specifična znanja i razvijene profesionalne kompetencije, ali je potrebno oblikovanje učinkovitih politika zapošljavanja koje bi smanjile prepreke zapošljavanju starijih radnika i poticale njihovu aktivnu participaciju na TR (OECD, 2019). U suvremenoj literaturi odluke o umirovljenju često se objašnjavaju modelom push i pull faktora. Push faktori odnose se na okolnosti koje potiču starije radnike da napuste TR, poput loših radnih uvjeta, zdravstvenih problema ili diskriminacije na temelju dobi, a pull faktori odnose se na poticaje koji privlače radnike prema umirovljenju, primjerice financijska sigurnost ili želja za slobodnim vremenom. Novija istraživanja potvrđuju da kombinacija ovih faktora značajno utječe na odluku o vremenu umirovljenja i produljenju radnog vijeka (Andersen et al., 2020; Sousa-Ribeiro et al., 2021; Woźniak, 2022). Koncept aktivnog starenja, kako ga primjenjuju EU i UN¹²⁰, definira se kao proces poticanja produktivne participacije starijih građana u TR i društvu. U hrvatskom kontekstu koncept aktivnog starenja analizirali su Balog i Rešetar u pravnom i socijalnom okviru, pri čemu ukazuju na važnost pravno-institucionalne potpore za sudjelovanje starijih osoba u radnoj aktivnosti (Balog i Rešetar, 2024). Allen naglašava da poslodavci donose odluke o zapošljavanju starijih radnika na temelju relativnih troškova rada i produktivnosti te da postoji heterogenost u tome kako se stariji radnici razlikuju po dobi i sposobnostima (Allen, 2022). Empirijska literatura ukazuje i na heterogenost starijih radnika, na primjer, različite ishode zapošljavanja ovisno o obrazovanju, vrsti posla i zdravlju, što znači da politika mora biti diferencirana, a ne uniformna.

¹²⁰ Kroz zajednički projekt Europske komisije, Ekonomske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE) i Europskog centra za socijalnu politiku i istraživanje razvijen je indeks aktivnog starenja (Active Ageing Index – AAI). Metodologija AAI temelji se na 22 indikatora grupirana u četiri glavne domene: zapošljavanje, sudjelovanje u društvu, neovisno i zdravo življenje te kapacitet i uvjeti za aktivno starenje. Rezultati indeksa koriste se za usporedbu država i oblikovanje javnih politika usmjerenih na poboljšanje kvalitete života starijih osoba (UNECE, 2018).

Mjere poput smanjenja nepovoljnih poticaja za rani izlazak s tržišta rada, ulaganja u cjeloživotno obrazovanje i fleksibilnih opcija rada važne su za poticanje veće zaposlenosti starijih radnika.

3. UTJECAJ IZMJENA ZAKONA O MIROVINSKOM OSIGURANJU NA RAD UMIROVLJENIKA

Obavezno mirovinsko osiguranje u RH regulirano je Zakonom o mirovinskom osiguranju¹²¹, NN 96/2025 (dalje: Zakon iz 2025.), kojim se između ostalog uređuje i rad uz mirovinu. Ovaj rad bavi se temom rada umirovljenika, stoga ćemo se usmjeriti na one odredbe koje reguliraju navedeno. Prije donošenja trenutno važećeg Zakona iz 2025. na snazi je bio Zakon o mirovinskom osiguranju, NN 157/2013 (dalje: Zakon iz 2013.), s kasnijim izmjenama i dopunama¹²². Tablica 1. prikazuje promjene odredbi o radu umirovljenika od Zakona iz 2013. do Zakona iz 2025. godine. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, NN 115/2018 (dalje: Izmjene iz 2018.) i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, NN 84/2021 (dalje: Izmjene iz 2021.) dopunjene su kategorije osiguranika kojima se ne obustavlja mirovina u slučaju zapošljavanja, a Izmjenama iz 2018. ublažena je i penalizacija prijevremenog umirovljenja.

¹²¹ Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, br. 96/2025 (stupio na nagu 1.7.2025.)

¹²² Zakon o mirovinskom osiguranju, *Narodne novine*, br. **157/2013, 151/2014, 33/2015, 93/2015, 120/2016, 62/2018, 115/2018, 102/2019, 84/2021, 119/2022 i 114/2023.**

Tablica 1. Pregled zakonskih promjena vezanih uz rad umirovljenika u RH

ZAKON	NN	Kategorije korisnika koje mogu raditi	Način rada	Mirovina tijekom rada	Članak zakona
Zakon o mirovinskom osiguranju - Zakon iz 2013.	NN 157/2013	-starosna mirovina, -starosna mirovina za dugogodišnjeg osiguranika, -invalidska mirovina zbog djelomičnog gubitka radne sposobnosti	do polovice punog radnog vremena	100 % mirovine	čl. 99
Izmjene iz 2018.	NN 115/2018	-sve prethodne kategorije + prijevremena starosna mirovina	do polovice radnog vremena	100 % mirovine	čl. 99
Izmjene iz 2021.	NN 84/2021	-sve prethodne kategorije + korisnici obiteljske mirovine	do polovice radnog vremena	100 % mirovine	čl. 99
Zakon iz 2025.	NN 96/2025	-sve prethodne kategorije	do polovice radnog vremena	100 % mirovine	čl. 99
Zakon iz 2025.	NN 96/2025	-korisnici starosne mirovine -korisnici starosne mirovine za dugogodišnjeg osiguranika -korisnici prijevremene starosne mirovine nakon navršenih 65 godina života	puno radno vrijeme ili više od polovice	50 % mirovine	čl. 100
Zakon iz 2025.	NN 96/2025	-korisnici starosne mirovine koji nastavljaju obavljati samostalnu djelatnost (obrt, slobodno zanimanje i sl.)	nastavak obavljanja djelatnosti	50 % mirovine	čl. 100

Zakon iz 2025.	NN 96/2025	-invalidska mirovina (potpuni gubitak radne sposobnosti)	rad u manjem opsegu od polovice punog radnog vremena	100 % mirovine	čl. 101
Zakon iz 2025.	NN 96/2025	-obiteljska mirovina u posebnim slučajevima (osobe koje primaju obiteljsku mirovinu zbog invalidnosti, osobe kod kojih postoji smanjena radna sposobnost)	rad u manjem opsegu od polovice punog radnog vremena	100 % mirovine	čl. 101

Izvor: izrada autora

U *Obrascu naknadne procjene učinaka propisa za Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, NN 84/2021* (MROSP, 2023), navode se pozitivni učinci na rad i TR dotadašnjih proširenja kategorija umirovljenika koji mogu raditi uz primanje mirovine. Analiza navodi da je zbog nepovoljnih demografskih uvjeta i starenja stanovništva potrebno osigurati zakonodavni okvir koji će omogućiti veću uključenost osoba starije životne dobi, pa tako i umirovljenika, na TR, te da su Izmjene iz 2021. s jedne strane omogućile umirovljenicima ostvarivanje dodatnog prihoda, dok su s druge strane osigurale dodatnu radnu snagu i prijenos stečenih znanja na mlađe radnike, što se svakako pozitivno odrazilo na TR (MROSP, 2023). Donošenjem Zakona iz 2025. dodatno se želi povećati **uključivanje starijih osoba na TR i omogućiti rad bez gubitka mirovine za veći broj korisnika kako bi se ostvarili daljnji pozitivni učinci na TR kroz** osiguravanje dodatne domaće radne snage i smanjenje uvoza radnika.

4. SUDJELOVANJE UMIROVLJENIKA NA TRŽIŠTU RADA U ZEMLJAMA EU

EU nema jedinstvenu direktivu koja izričito uređuje rad umirovljenika, odnosno mirovinske politike su nacionalna nadležnost, ali postoje opći pravni okviri koji utječu na prava radnika i socijalnu zaštitu. EU je uspostavila zajedničke propise za koordinaciju mirovinskih prava i socijalne sigurnosti unutar EU, pri čemu Uredba (EC) No. 883/2004 i Uredba (EC) No. 987/2009 osiguravaju da umirovljenici mogu primati svoju mirovinu čak i ako rade ili žive u drugoj članici EU. Mnoge države članice nastojale su potaknuti odgođeno umirovljenje pružanjem dodatnih mirovinskih naknada starijim radnicima koji ostaju na TR nakon zakonske dobi za umirovljenje. Postupno smanjenje radnog vremena ili prijelaz na nepuno radno vrijeme u godinama prije mirovine može pomoći u zadržavanju radnika koji bi inače mogli u potpunosti napustiti TR zbog zdravstvenih razloga, osobnih preferencija ili životnog stila (Eurofound, 2025: 52). Tijekom proteklog desetljeća sudjelovanje starijih osoba u radnoj snazi poraslo je za 8 postotnih bodova i doseglo prosječno 64 % u OECD-u 2018. (OECD, 2019). Prema Eurostatu u 2023. godini udjel ukupnog broja umirovljenika koji su prestali raditi i nisu se ponovno vratili na TR u RH bio je 88,9 %, a iza nas su Grčka (92,6 %), Španjolska (92,2 %) i Rumunjska (96,1 %). Samozaposlene osobe češće su nastavile raditi dok primaju starosnu mirovinu pa je tako 56,4 % samozaposlenih osoba ostalo na TR, u usporedbi sa samo 24,4 % zaposlenika. RH se prema ostanku samozaposlenih osoba na TR ili povratku na TR nakon umirovljenja pozicionirala na 4. mjestu sa 41,1 %, iza Grčke (20,3 %), Španjolske (18,2 %) i Slovenije (40,4 %). Što se tiče zaposlenika, 10,8 % u RH ih je ostalo na TR ili se vratilo na TR, dok su iza nas Grčka (4,2 %), Španjolska (7,7 %), Italija (7,3 %) i Rumunjska (4 %). U 2023. godini više od polovice (57,0 %) umirovljenika u EU radilo je nepuno radno vrijeme (Eurostat, 2025). Nakon što su primili svoju prvu starosnu mirovinu, 13,0 % ljudi nastavilo je raditi, i to najviše u Estoniji (54,9 %), Latviji (44,2 %), Litvi (43,7 %) i Švedskoj (41,7 %) (Eurostat, 2025). U RH je u 2023. ostalo raditi 5 % umirovljenika u dobi između 50 i 74 godine, a najmanje umirovljenika ostalo je raditi u Rumunjskoj, Grčkoj i Španjolskoj (od 1,7 % do 4,9 %). Prevladavajući razlog za nastavak rada u 11 zemalja EU-a bila je financijska nužda, a u 14 zemalja ljudi su uživali u radu ili bili produktivni (Eurostat, 2024a). Prema procjeni stanovništva za 2024. godinu, RH ima približno 3,86 milijuna stanovnika, od čega je oko 23 % stanovništva starije od 65 godina (Državni zavod za statistiku, 2025), dok je u EU taj udjel 21,6 %. Medijan

starosti stanovništva RH iznosi 45 godina, dok u EU iznosi oko 44,7 godina, što pokazuje da i europska populacija prolazi kroz proces demografskog starenja (Eurostat, 2024).

5. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

U ovom radu analizira se položaj umirovljenika na TR u RH na temelju sekundarnih podataka prikupljenih iz službenih podataka HZZ-a, HZMO-a, Državnog zavoda za statistiku (dalje: DZS) te Eurostata, koji omogućuju usporedivost podataka na nacionalnoj i europskoj razini. Istraživanje kombinira kvantitativnu analizu sekundarnih statističkih podataka o umirovljenicima u RH s analizom podataka iz baze prijavljenih umirovljenika putem portala za umirovljenike HZZ-a. U radu su korištene metode deskriptivne i inferencijalne statistike (korelacijska i regresijska analiza). Podaci su analizirani u razdoblju od 2019. do 2025. kako bi se identificirali trendovi i promjene u zakonodavnom okruženju koje utječu na uključivanje umirovljenika na TR, dok su podaci s portala za umirovljenike HZZ-a analizirani za razdoblje od 2023. do 2025¹²³. Odgovori ispitanika o željenim poslovima putem portala za umirovljenike, koji su bili uneseni u slobodnoj formi, prije statističke analize grupirani su u tematske kategorije zanimanja. Korišteni podaci predstavljaju službene i pouzdane izvore za proučavanje ove tematike i donošenje zaključaka o trendovima i karakteristikama sudjelovanja umirovljenika na TR. Iako se u radu razmatraju zakonodavne izmjene i drugi relevantni čimbenici, analiza se temelji na agregiranim podacima te ne obuhvaća sve determinante ponašanja umirovljenika, stoga se rezultati interpretiraju kao indikativni i ne impliciraju kauzalne odnose.

6. POSTOJE LI MEĐU UMIROVLJENICIMA NEISKORIŠTENI POTENCIJALI ZA TR RH? – REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Cilj rada je utvrditi postoji li među umirovljenicima evidentiranim u HZZ-u potencijal za popunjavanje nedostajuće radne snage u pojedinim djelatnostima. Prije samog utvrđivanja

¹²³ HZZ je počeo voditi statistiku o broju traženih umirovljenika u 2022., dok su cjelogodišnji podaci dostupni za 2023. nadalje.

navedenog potencijala u nastavku rada bit će predstavljena empirijska analiza temeljena na sekundarnim statističkim podacima HZMO-a i HZZ-a, kako bi se utvrdila veza između prosječne visine netomirovina¹²⁴ (x) i prosječnog broja umirovljenika koji rade do polovice radnog vremena i primaju mirovinu (y) (dalje: zaposleni umirovljenici).

Tablica 2. Statistički podaci o mirovinama i umirovljenicima

Godina	Prosječna netomirovina za sveukupne korisnike mirovina (x)	Prosječan broj umirovljenika	Zaposleni umirovljenici (y)	Udjel zaposlenih umirovljenika u prosječnom broju umirovljenika (%)	Stopa rasta zaposlenih umirovljenika (%)
2019	395,07	1 240 607	10 098	0,81	-
2020	407,86	1 243 273	12 822	1,03	26,98
2021	419,30	1 238 136	14 678	1,19	14,48
2022	445,89	1 226 775	22 198	1,81	51,23
2023	516,14	1 226 380	26 593	2,17	19,80
2024	593,86	1 227 254	31 075	2,53	16,85
2025	659,94	1 229 882	36 119	2,94	16,23

Izvor: izračuni autora temeljem podataka iz publikacije „Statističke informacije HZMO“ (Online), godina XXIII, broj 12/2025, ISSN 1847-6910, siječanj 2026., strana: 24, 101, 102.

¹²⁴ Izraz „netomirovina“ preuzet je iz publikacije Statističke informacije HZMO-a i koristi se u izvornom obliku.

Na temelju podataka iz Tablice 2. analiziran je trend promjene zaposlenih umirovljenika (y). U promatranom razdoblju prosječna mirovina povećala se za oko 67 %, dok se broj zaposlenih umirovljenika povećao za približno 258 % odnosno rastao je gotovo četiri puta brže od prosječne visine mirovine, što upućuje na to da rast broja zaposlenih umirovljenika nije isključivo posljedica povećanja mirovina, već i drugih čimbenika poput zakonodavnih promjena i potreba tržišta rada. Nadalje, prosječna stopa rasta zaposlenih umirovljenika od 23,7 % godišnje tijekom analiziranog razdoblja pokazuje izrazito dinamičan rast uključenosti umirovljenika na TR. Provedena korelacijska analiza pokazala je snažnu pozitivnu povezanost između prosječne netomirovine i zaposlenih umirovljenika u razdoblju od 2019. do 2025. godine. Izračunat je Pearsonov koeficijent korelacije (r) prema formuli (1), a dobiveni rezultat $r = 0,966$ ukazuje na vrlo jaku povezanost između promatranih varijabli.

$$r = \frac{\sum(x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum(x_i - \bar{x})^2 \cdot \sum(y_i - \bar{y})^2}}$$

(1)

gdje su x_i i y_i pojedinačne vrijednosti varijabli, a $\bar{x}$ i $\bar{y}$ njihove aritmetičke sredine. Koeficijent determinacije, $r^2 = 0,934$, upućuje na to da se čak 93,4 % promjene u broju zaposlenih umirovljenika može statistički povezati s promjenama u visini prosječne mirovine. Nakon izračuna Pearsonovog koeficijenta, za procjenu odnosa između varijabli i predviđanje vrijednosti zavisne varijable korištena je regresijska analiza. Za postavljanje regresijske jednadžbe potrebno je odrediti nagib regresijskog pravca (b) prema formuli (2)

$$b = r \cdot \frac{S_y}{S_x}$$

(2)

gdje je r - Pearsonov koeficijent korelacije, a S_x i S_y standardne devijacije varijabli. Na temelju podataka izračunate su standardne devijacije, pri čemu standardna devijacija prosječne mirovine (S_x) iznosi 102,50 eura, dok standardna devijacija prosječnog broja zaposlenih umirovljenika (S_y) iznosi 9 851 osobu. Uvrštavanjem dobivenih vrijednosti u formulu (2) dobiva se vrijednost koeficijenta $b = 92,87$. Nadalje, konstanta α određena je prema izrazu $\alpha = \bar{y} - b \cdot \bar{x}$, pri čemu se

uvrštavanjem dobivenih vrijednosti dobiva $\alpha = -23\,675^{125}$. Regresijski koeficijent uz varijablu x iznosi 92,87, što znači da se povećanje prosječne mirovine za jedan euro povezuje s povećanjem broja zaposlenih umirovljenika za približno 93 osobe. Dobivena regresijska jednadžba pokazuje da postoji pozitivna povezanost između prosječne netomirovine i broja zaposlenih umirovljenika. Međutim, utvrđena korelacija ne znači nužno postojanje izravne kauzalne veze između promatranih varijabli, već može odražavati djelovanje šireg skupa ekonomskih i demografskih čimbenika, kao što su promjene na TR, zakonska regulativa vezana uz rad umirovljenika ili rast troškova života koji potiču umirovljenike na ostanak u svijetu rada. S obzirom na mali broj opažanja ($n = 7$), rezultate regresijske analize potrebno je interpretirati s određenim oprezom, osobito u kontekstu njihove šire primjenjivosti. U istraživanju smo analizu sekundarnih statističkih podataka o umirovljenicima u RH kombinirali s analizom podataka prikupljenih putem portala za umirovljenike HZZ-a. HZZ je 2022. u suradnji s HZMO-om pokrenuo projekt „Aktivni i u mirovini“¹²⁶ u okviru kojeg je provedeno anketiranje poslodavaca. Anketa je pokazala da bi umirovljenike najviše zapošljavali poslodavci iz T – ostalih uslužnih djelatnosti (16,3 %) i Q – obrazovanja (13,0 %), F – građevinarstva (10,9 %) i G – trgovine na veliko i malo te djelatnosti popravka motornih vozila i motocikala (8,5 %). Od ispitanih poslodavaca 78 % poslodavaca imalo je potrebu za zapošljavanjem u 2023., a 68 % njih bilo je zainteresirano za zapošljavanje umirovljenika, i to za zapošljavanjem administrativnih i ekonomskih službenika, kuhara i konobara, radnika u prodaji, medicinskih sestara, odgojitelja predškolske djece, vozača autobusa/teretnog vozila te njegovatelja starijih i nemoćnih osoba. Poslodavce koji su se izjasnili da ne bi zaposlili umirovljenika pitalo se o razlozima, te je 90 % njih navelo neke od razloga koji se tiču specifičnosti radnog mjesta i obujma posla, nepoznavanja novih tehnologija potrebnih za rad, nedovoljne informatičke pismenosti, dok su neki naveli kako imaju već zaposlenog umirovljenika i nemaju

¹²⁵ Konstanta u jednadžbi (α) predstavlja odsječak regresijskog pravca na osi y te nema izravno ekonomsko značenje, već služi za matematičko određivanje položaja regresijskog pravca.

¹²⁶ Projekt „Aktivni i u mirovini“ imao je za svrhu aktivirati radnu snagu koja ima mogućnost i želju za radom. U sklopu projekta u razdoblju od 20. do 27.09.2022. godine putem online anketnog upitnika provedeno je kvantitativno istraživanje na cjelokupnom teritoriju RH o interesu poslodavaca za zapošljavanje umirovljenika. Anketni upitnik elektroničkim je putem poslan na uzorak koji je uključivao 35.000 e-mail adresa poslodavaca koji se nalaze u bazi HZZ-a, a povratno je odgovorio 3.171 sudionik istraživanja.

potrebe za dodatnim radnicima ili bi prednost pri zapošljavanju dali mlađim osobama (HZZ, 2022). S ciljem analize uloge umirovljenika na TR izračunat je udjel broja zaposlenih umirovljenika i broja traženih radnika.

Tablica 3. Udjel broja zaposlenih umirovljenika u broju traženih radnika

Godina	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Broj traženih radnika (HZZ)	224 187	164 760	235 219	256 458	259 460	262 953	241 023
Zaposleni umirovljenici (HZMO)	10 098	12 822	14 678	22 198	26 593	31 075	36 119
Udjel zaposlenih umirovljenika u traženim radnicima (%)	4,50	7,78	6,24	8,66	10,25	11,82	14,99

Izvor: izračuni autora temeljem podataka iz Mjesečnih statističkih biltena HZZ-a i Statističkih informacija HZMO

Ovaj pokazatelj omogućuje procjenu koliki dio potreba tržišta rada potencijalno čine umirovljenici. Vidljivo je da omjer raste svake godine, a u 2025. godini umirovljenici potencijalno čine oko 15 % potreba za radnicima. Nadalje, kako bi se procijenila uključenost umirovljenika na TR, izračunata je stopa zaposlenosti umirovljenika kao udio zaposlenih umirovljenika u prosječnom broju umirovljenika. Navedeni pokazatelj omogućuje procjenu razine radne aktivnosti starije populacije, a iz dobivenih podataka proizlazi da je u 2025. godini radilo oko 3 % umirovljenika (Tablica 1.). Nadalje, kako bi se analizirala dinamika promjene broja zaposlenih umirovljenika, izračunata je stopa rasta zaposlenih umirovljenika (Tablica 1.), koja pokazuje da je najveće povećanje zabilježeno između 2021. i 2022. godine, kada je broj zaposlenih umirovljenika porastao za više od 50 %, što je u skladu s **Izmjenama iz 2021.**, a nakon toga se rast stabilizira na **oko 16 % do 20 % godišnje**. Od prosječnog broja traženih radnika u razdoblju od 2023. do 2025. (254 479) poslodavci su tražili prosječno 25 137 umirovljenika, odnosno njihov udjel u broju traženih radnika u promatranom trogodišnjem razdoblju iznosi gotovo 10 %. Analiza odnosa prosječnog broja traženih umirovljenika i prosječnog broja traženih radnika u navedenom razdoblju po

djelatnostima pokazuje da su najveći udjeli zabilježeni u djelatnostima H – prijevoz i skladištenje (26,70 %) i O –administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti (26,56 %) odnosno da je više od jedne četvrtine radnih mjesta moglo biti popunjeno umirovljenicima. Nadalje, u djelatnostima Q – obrazovanje i P – javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje udjeli umirovljenika vrlo su niski te iznose tek 1,52 % i 0,68 %. Izračun omjera zaposlenih umirovljenika i broja traženih radnika po djelatnostima pokazuje da je potencijal umirovljenika najviše iskorišten u djelatnostima: N – stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti (49,76 %), M – poslovanje nekretninama (31,54 %), H – prijevoz i skladištenje (28,31 %), D – opskrba električnom energijom, plinom, parom i klimatizacija (22,62 %) i G – trgovina na veliko i malo (20,29 %). Analizom podataka o broju umirovljenika koji su se prijavili na portal za umirovljenike utvrđeno je da se do lipnja 2024. prijavilo njih 590. Od navedenog broja najveći udjel imaju osobe sa završenim srednjoškolskim obrazovanjem, 54 %, zatim visokoobrazovane osobe s udjelom od 42 % te osobe sa osnovnom školom 4 %. Oko 1/5 (19,5 %) prijavljenih umirovljenika iskazalo je interes za upis u evidenciju HZZ-a kako bi koristili uslugu posredovanja, dok je 4/5 odlučilo koristiti usluge portala i samostalno tražiti posao. HZZ prati i zanimanja za koja su poslodavci putem oglasa na portalu bili spremni zaposliti umirovljenike stoga su analizirana i zanimanja u kojima umirovljenici žele raditi kako bi se usporedila ponuda i potražnja. Najveći interes umirovljenici su iskazali za administrativne poslove, knjigovodstvene poslove, poslove vozača, čistačice, negovateljice, pomoć u kuhinji, skladištara, rad na recepciji i dostavljače što je u skladu sa zanimanjima koja su poslodavci tražili na portalu za umirovljenike i deficitarnim zanimanjima. Analiza pokazuje da je u pojedinim djelatnostima iskorišten potencijal umirovljenika, no isto tako podaci HZMO-a pokazuju da se broj zaposlenih umirovljenika povećava svake godine, dok je broj evidentiranih umirovljenika na portalu HZZ-a zanemariv, stoga se može zaključiti da umirovljenici koriste druge kanale za pronalazak poslova nakon umirovljenja.

7. ZAKLJUČAK

Negativni trend demografskog starenja dovodi do smanjenja dostupne radne snage i povećanog pritiska na mirovinski sustav, zbog čega uključivanje starijih radnika postaje važan element održivosti TR. Rezultati istraživanja pokazuju snažan rast zaposlenosti umirovljenika, pri čemu je njihov broj u promatranom razdoblju porastao za gotovo 258 %, uz prosječnu godišnju stopu rasta od oko 24 %. Korelacijska i regresijska analiza ukazuju na snažnu povezanost između visine mirovine i zaposlenosti umirovljenika ($r = 0,966$; $r^2 = 0,934$), pri čemu se rezultati interpretiraju kao indikativni te ne impliciraju kauzalni odnos. S obzirom na mali broj opažanja ($n = 7$), rezultate je potrebno interpretirati s određenim oprezom, osobito u kontekstu njihove šire primjenjivosti. Znanstveni doprinos rada očituje se u empirijskoj analizi povezanosti ekonomskih čimbenika i zaposlenosti umirovljenika te u identifikaciji razlika između potencijalne i stvarne uključenosti umirovljenika na TR. Posebno se ističe nalaz da, unatoč rastu zaposlenosti, institucionalni kanali poput portala HZZ-a imaju ograničen doseg, što upućuje na postojanje neiskorištenog potencijala. Na temelju rezultata istraživanja mogu se izdvojiti sljedeće preporuke za buduće politike: poticanje fleksibilnih oblika rada za umirovljenike, dodatno smanjenje prepreka za rad uz mirovinu, razvoj ciljanih programa cjeloživotnog obrazovanja te unaprjeđenje sustava povezivanja ponude i potražnje na TR putem HZZ-a. Također, s obzirom na heterogenost starijih radnika, politike zapošljavanja trebaju biti diferencirane i prilagođene različitim skupinama umirovljenika. Usporedba s praksama EU dodatno potvrđuje važnost aktivnih politika starenja, koje mogu doprinijeti većoj uključenosti starijih osoba, socijalnoj uključenosti te dugoročnoj održivosti mirovinskog sustava i tržišta rada.

LITERATURA:

1. Andersen, L. L., et al. (2020) *Push and Pull Factors for Early Retirement among Older Workers*. International Archives of Occupational and Environmental Health. <https://www.elsevier.es/en-revista-revista-psicologia-del-trabajo-organizaciones-370-articulo-the-push-pull-factors-related-S1576596213700082> (15.2.2026.)
2. Allen, S. (2022) Demand for Older Workers: What Do We Know? What Do We Need to Learn?. NC State University, Poole College of Management Raleigh, March 2022., <https://ssrn.com/abstract=4116295> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4116295> (20.1.2026.)
3. Becker, G. S. (1993) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (3rd ed.). Chicago: University of Chicago Press, Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference ... - Gary S. Becker - Google Buku (2.2.2026.)
4. Balog, N., & Rešetar, B. (2024) **Pojam i analiza implementacije koncepta aktivnog starenja u međunarodnom pravnom i hrvatskom pravnom sustavu.** *Jahr – Europski časopis za bioetiku*, 15(1), 107–131, <https://hrcak.srce.hr/file/464186> (4.2.2026.)
5. Državni zavod za statistiku (2025), Procjena stanovništva Republike Hrvatske u 2024., <https://podaci.dzs.hr/2025/hr/97253> (4.3.2026.)
6. Eurostat (2024), Demography of Europe –2024 edition, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2024#population-structure> (15.2.2026.)
7. Eurostat (2024a) Pensions and labour market participation - main characteristics, Pensions and labour market participation - main characteristics - Statistics Explained - Eurostat, studeni 2024. (15.2.2026.)
8. Eurostat (2025) Working life characteristics and the transition to retirement, Working life characteristics and the transition to retirement - Statistics Explained - Eurostat, veljača 2025. (15.2.2026.)

9. **Eurofound (2025)** *Keeping older workers in the labour force.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, Keeping older workers in the labour force (20.1.2026.)
10. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2022) Ispitivanje interesa za zapošljavanje umirovljenika, Rezultati ankete poslodavaca, Hrvatski zavod za zapošljavanje
11. HZZ Umirovljenici – Stranica za zapošljavanje umirovljenika, <https://umirovljenici.hzz.hr> (25.2.2026.)
12. Mjesečni statistički bilten, Hrvatski zavod za zapošljavanje, za prosinac od 2019. do 2025., ISSN 1849-3378, Statističke publikacije – HZZ (2.3.2026.)
13. MROSP (2023) Obrazac naknadne procjene učinaka propisa za Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, NN 84/2021, e-Savjetovanja, https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=25022&utm_source=chatgpt.com (1.3.2026.)
14. OECD (2019) Working Better with Age, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/08/working-better-with-age_e6265636/c4d4f66a-en.pdf (16.2.2026.)
15. OECD (2025) OECD Employment Outlook 2025: Can We Get Through the Demographic Crunch?, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/07/oecd-employment-outlook-2025_5345f034/194a947b-en.pdf (2.3.2026.)
16. Sousa-Ribeiro, M., et al. (2021) *Health- and Age-Related Workplace Factors as Predictors of Preferred, Expected and Actual Retirement Timing.* International Archives of Occupational and Environmental Health, <https://www.mdpi.com/1660-4601/18/5/2746> (15.2.2026.)
17. Statističke informacije HZMO (Online) (2026), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, godina XXIII, broj 12/2025, siječanj 2026., ISSN 1847-6910, Statisticke-informacije-HZMO-a-12-2025-sijecanj-2026.pdf (2.3.2026.)
18. UREDBA (EZ) br. 883/2004 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj/?locale=hr> (20.2.2026.)

19. UREDBA (EZ) br. 987/2009 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32009R0987> (20.2.2026.)
20. United Nations Economic Commission for Europe & European Commission (UNECE) (2018) Active Agenig Indeks Analitical Report, https://unece.org/DAM/pau/age/Active_Ageing_Index/ECE-WG-33.pdf (20.01.2026.)
21. Woźniak, B. (2022) *Factors Affecting Work Ability and Influencing Early Retirement Decisions of Older Employees*. (15.02.2026.) International Journal of Occupational Medicine and Environmental Health, <https://ijomeh.eu/pdf-147594-80898?filename=Factors-affecting-work-ab.pdf> (15.2.2026.)
22. Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, br. 157/2013, 151/2014, 33/2015, 93/2015, 120/2016, 62/2018, 115/2018, 102/2019, 84/2021, 119/2022, 114/2023, 96/2025.

Izvorni znanstveni članak | Original scientific paper

CYBER-DIPLOMACY: A NEW DIMENSION FOR INTERNATIONAL RELATIONS IN THE EXPERIENCE OF EUROPEAN UNION AND UKRAINE

KIBERNETIČKA DIPLOMACIJA: NOVA DIMENZIJA MEĐUNARODNIH ODNOSA NA PRIMJERU ISKUSTVA EUROPSKE UNIJE I UKRAJINE

Ruslana Kistechok, student¹²⁷

Lviv Polytechnic National University

E-mail: ruslana.kistechok.mv.2023@lpnu.ua

Mario Dominik Burić, mag. iur.¹²⁸

Šibenik University of Applied Sciences

E-mail: mburic@vus.hr

¹²⁷ Ruslana Kistechok, studentica na Lavovskom politehničkom nacionalnom Sveučilištu (Lviv Polytechnic National University) e-mail: ruslana.kistechok.mv.2023@lpnu.ua

¹²⁸ Mario Dominik Burić, mag. iur., asistent na odjelu Upravnih studija Veleučilišta u Šibeniku (Šibenik University of Applied Sciences) e-mail: mburic@vus.hr, ORCID-ID: orcid.org/0009-0004-3526-9605

Sažetak

Kibernetička diplomacija je odgovor međunarodne zajednice na izazove kibernetičkih napada, informacijskog ratovanja, digitalne špijunaže, uplitanja u izbore i širenja dezinformacija. Obuhvaća upotrebu diplomatskih metoda u kibernetičkom prostoru radi uspostavljanja međunarodnih standarda ponašanja, sprječavanja sukoba i zaštite ljudskih prava na internetu. U takvim je situacijama suradnja između država, međunarodnih organizacija, privatnog sektora i civilnog društva osobito je važna. Posebna se pozornost posvećuje iskustvu Europske unije, koja je predvodnik u uspostavljanju pravnog i institucionalnog okvira za kibernetičku sigurnost i kibernetičku diplomaciju. Ključni programi koji su razmotreni uključuju EU Cyber Diplomacy Toolbox, Strategiju kibernetičke sigurnosti 2020.–2030. i ulogu ENISA-e u koordinaciji odgovora na kibernetičke prijetnje. Ne manje je važno iskustvo Ukrajine, koja je, našavši se u središtu hibridne agresije, uspjela pretvoriti kibernetički prostor u još jedan front obrane. Sve veću ulogu Ukrajine kao subjekta kibernetičke diplomacije u svijetu potvrđuju stvaranje specijaliziranih državnih struktura, sudjelovanje u međunarodnim projektima, suradnja s vodećim IT tvrtkama i stvaranje kibernetičko-diplomatskih formata.

Ključne riječi: *Europska Unija, Ukrajina, kibernetička diplomacija ; međunarodni odnosi, kibernetička sigurnost*

Summary

Cyber diplomacy is the international community's response to the challenges of cyberattacks, information warfare, digital espionage, electoral interference and the spread of disinformation. It involves the use of diplomatic methods in cyberspace to establish international standards of conduct, prevent conflict and protect human rights online. In such situations, cooperation between states, international organisations, the private sector and civil society is particularly important. Attention is paid to the experience of the European Union, which has been a leader in establishing the legal and institutional framework for cybersecurity and cyber diplomacy. Key programmes reviewed include the EU Cyber Diplomacy Toolbox, the Cybersecurity

Strategy 2020–2030, and the role of ENISA in coordinating responses to cyber threats. No less important is the experience of Ukraine, which, having found itself at the center of hybrid aggression, was able to transform cyberspace into another front of defense. The growing role of Ukraine as a subject of cyber diplomacy in the world is evidenced by the creation of specialized state structures, participation in international projects, cooperation with leading IT companies, and the creation of cyber diplomatic formats.

Keywords: *European Union , Ukraine , cyber diplomacy , international relations , cyber security*

1. RESEARCH FRAMEWORK

The methodological approach of this article is based on a comprehensive analysis of domestic and international legal and political literature, official documents, strategic reports and case studies relating to cyber diplomacy and cybersecurity management. This approach allows the authors to examine the development, implementation and challenges of cyber diplomacy from both theoretical and practical perspectives. The main focus is on normative-analytical methods, which involve a critical analysis of current legislation, international agreements, policy frameworks and strategic initiatives at the state level and level of the European Union and international organizations. In parallel, comparative analysis is used to assess the similarities and differences between classical diplomacy and cyber diplomacy, as well as the effectiveness of tools such as the EU's 'Cyber Diplomacy Toolbox', the Paris Call for Trust and Security in Cyberspace, and Ukraine's national cyber diplomacy strategies. The study is based on a systematic review of academic articles, official documents from the EU and Ukraine, international cybersecurity treaties, and case studies of cyber incidents, including large-scale attacks on critical infrastructure in Estonia (2007) and Ukraine (2014-2024). The literature review covers academic journals, government reports, and publications by international organizations and private cyber companies, providing a multidimensional understanding of the principles, tools, and actors of cyber diplomacy. Particular attention is paid to policy frameworks, institutional mechanisms, and the integration of digital technologies into diplomatic practice. The methodological framework identifies key issues, including attribution and accountability, divergent national interests, lack of

unified terminology and norms, and gaps in international legal regulation of cyberspace. Through this lens of analysis, the article examines the cyber diplomacy strategies of the EU and Ukraine, identifies best practices, coordination mechanisms, and potential technological risks, including those related to artificial intelligence, 5G networks, and digital infrastructure. The structure of the article reflects the methodological approach: the first section highlights the theoretical foundations and evolution of the concept of cyber diplomacy; the second section contains a comparative analysis of classical and cyber diplomacy; the third and fourth sections are devoted to the analysis of cybersecurity and EU cyber diplomacy, including strategic, institutional and operational aspects; the fifth section analyzes Ukraine's cyber diplomacy, national capabilities and international cooperation; the last section summarizes the results of the study and offers recommendations for improving cyber diplomacy practices at the national and international levels.

2. INTRODUCTION: THE CONCEPT AND ESSENCE OF CYBERDIPLOMACY

2.1. DEFINITION AND EVOLUTION OF THE CONCEPT OF "CYBER DIPLOMACY"

In the 21st century, digital technologies have become an integral part of everyday life and global politics. The development of the Internet, artificial intelligence and cloud computing has created not only new opportunities, but also serious challenges for international security. The increase in the number of cyberattacks, information wars and interference in electoral processes has brought the issue of cybersecurity to the forefront of the system of international relations, which has led to the emergence of a new direction - cyber diplomacy. Cyber diplomacy involves the use of diplomatic tools to protect the interests of the state in the digital space. The tasks of a diplomat include: establishing a dialogue between state and non-state actors, preventing cybercrime and developing global norms of behavior. Based on the principles of "soft power", this direction is an effective practice for minimizing risks and conflicts. Researchers note that without clear agreements on the "rules of the game" in the network, the international community risks encountering mistakes that could even lead to conventional or nuclear war. In modern realities, cyber diplomacy is critically important for deterring hostile states such as Russia, North Korea,

Belarus, and Iran, which use sophisticated social engineering and cognitive influence algorithms. Although the concept originated in the 1990s, its active application began in the 2000s. In particular, in 2004 this issue was considered within the framework of UN expert groups (DiploFoundation,2024), in 2010 the US State Department included cyber diplomacy in its foreign policy toolkit (U.S. Department of State 2011, 2016), and the EU officially enshrined this approach in the 2013 Cybersecurity Strategy and subsequent initiatives in 2018 (European Commission & High Representatives 2013; European Union 2021.). Cyber diplomacy must minimize the consequences of cyber aggression, cyber-attacks to the critical infrastructure, data breaches, cybercrime, cyber espionage, online theft, and offensive cyber operations carried out by state or non-state actors. Because of the nature of cyberspace, it is important to engage in cyber diplomacy rather than exclusively rely on cyber defense. The Paris Call for Trust and Security in Cyberspace, launched on 12 November 2018 during the Paris Peace Forum, deals with emerging and insufficiently regulated cyber challenges. States, businesses, professional associations and civil society organizations discuss to find solutions for the regulation in cyberspace, the practicability of international law, and the responsible behavior of States. (Paris Call for Trust and Cyberspace, Paris Peace Forum, 2018). The Paris Call principles focus on comprehensive protection of the digital space, primarily by ensuring the resilience of critical infrastructure and the uninterrupted operation of vital services such as hospitals and emergency services. Particular attention is paid to protecting the core of the Internet, in particular the Domain Name System (DNS), from deliberate disruptions, as well as protecting democratic electoral processes from cyberattacks and disinformation. The strategy calls for a strong fight against cybertheft of intellectual property and preventing the spread of malicious tools through responsible vulnerability disclosure programs. Key aspects include ensuring the security of digital products throughout their lifecycle, including supply chains, and the widespread implementation of cyber hygiene among the public to promote a culture of digital responsibility. In addition, the principles establish a clear prohibition on offensive cyber operations by non-state actors (hackbacks) and call for the support of international norms of responsible state behavior. This includes developing confidence-building measures, such as appointing national focal points to exchange information and prevent interstate conflicts. (European Union 2017)

2.2. COMPARISON OF CLASSICAL DIPLOMACY WITH CYBER DIPLOMACY

In the context of “classical diplomacy,” it is often defined as the official activities of states aimed at implementing foreign policy and protecting national interests abroad through negotiations, agreements, and diplomatic missions. The main participants in classical diplomacy are state leaders, professional diplomats, embassies, and international organizations, and the main tools are negotiations, diplomatic notes, official visits, and the conclusion of international agreements. In contrast, cyber diplomacy is a modern form of public diplomacy that uses digital technologies to interact with international audiences. The main participants in cyber diplomacy are state institutions, diplomats, civil society organizations, influential figures, and digital platforms, and its operational tools include social media, blogs, online conferences, and digital campaigns. This form of diplomacy expands the reach and efficiency of traditional diplomatic practices by facilitating direct, real-time interaction with both foreign publics and international stakeholders. (Vysotskyi, O. & Vysotska, O. 2020.). While classical diplomacy remains the basis of international relations, providing official and confidential channels of communication, cyber diplomacy opens up opportunities for rapid interaction with a global audience. The combination of these approaches allows states to effectively address the problems of cyber threats and hybrid wars. One of the key tools of cyber diplomacy is the official websites and pages of diplomatic missions on social networks (X, Facebook, LinkedIn), which have become indispensable for the dissemination of verified information and countering propaganda. Modern researchers even distinguish “Twitter diplomacy” as a separate form of foreign policy. In addition, analytical software complexes for monitoring information flows and assessing risks play an important role, in particular within the framework of the EU initiative “Cyber Diplomacy Toolbox”. Virtual diplomatic missions and cyber consulates also provide access to reliable data in the most remote corners of the world. The subjects of cyber diplomacy are state actors, international organizations and non-state structures. States shape cyber strategies, negotiate international norms, and promote responsible online behavior. State actors include foreign ministries, cybersecurity response centers (CERTs), intelligence, and defense agencies. International organizations such as the UN, EU, and NATO help develop global principles of conduct and ensure the cyber sovereignty of member states.

2.3. THE MAIN GOAL AND OBJECTIVES OF CYBER DIPLOMACY

One of the major issues in cybersecurity is the identification of cyberattacks. Cyber diplomacy aims to address the attribution problem by building mechanisms to make people accountable for hostile cyber operations. To combat cyber threats effectively, cyber diplomacy promotes cooperation between governments and private corporations because the private sector plays a major part in cyberspace. Cyber diplomacy covers a wide range of strategic areas, where international cooperation is key to establishing common standards and coordinating efforts in the digital sphere. An important aspect is the peaceful resolution of conflicts arising from cyber incidents, exclusively through diplomatic mechanisms and negotiation processes. At the same time, it is aimed at building a global cybersecurity governance system through the implementation of international legal instruments. For the stability of the digital space, it is critical to implement confidence-building measures that promote transparency in government actions. Special attention is paid to issues of attribution and accountability, which allow identifying the sources of threats and holding those responsible accountable. Effective counteraction to modern challenges is impossible without public-private partnerships that combine the resources of governments and technology giants. In addition, strengthening the cyber potential of countries with fewer resources and ensuring a balance between national security and the protection of human rights, in particular freedom of expression and privacy, is an integral part of the international order. Key aspects also include the technical protection of information systems from digital threats. In the context of conflicts, military cyber operations and information warfare aimed at shaping public consciousness play a primary role. Intelligence gathering through cyber channels and establishing clear “rules of the game” in the networked environment remain an important component. In parallel, digital diplomacy uses advanced technologies to strengthen global representation, paying significant attention to the fight against IT crime and financial fraud. (Radanliev P. 2024) (Maulana, Y.I. and Fajar, I. 2023) Cyber diplomacy covers issues of digital influence and is aimed at managing and regulating cyber threats in international relations. It includes establishing cyber norms, promoting ethical and political behavior of states, and jointly resolving cyber crises. In the digital world, privacy and human rights acquire particular importance,

as states strive to find a balance between protecting individual rights and ensuring national security. The rapid development of digital technologies creates new opportunities for international diplomacy, but at the same time poses complex and unprecedented challenges for states. Cyberspace is characterized by high dynamics, the absence of physical borders, the anonymity of actions, and the complexity of legal identification of attackers, which complicates the application of traditional diplomatic mechanisms. Key challenges include: issues of attribution and responsibility, divergent national interests, lack of common terminology and norms, limited international legal framework, geopolitical tensions and state cyber operations, lack of resources in developing countries, information sharing and trust issues, rapidly changing threat landscape, and insufficient global coordination. (Prasad et al., 2025) Balancing national security with international cooperation is a challenging task, and the lack of agreed terminology and norms makes it difficult to communicate effectively internationally and establish common rules for cooperation. The international legal framework for cyber operations is constantly evolving, and there are gaps and inconsistencies in the application of existing norms to cyberspace. Development prospects are linked to the need to create universal international legal norms that would regulate this area. It is necessary to formalize global agreements, such as the Budapest Convention on Cybercrime, and institutionalize cyber diplomacy as a permanent vector of work of international organizations. The UN has already begun to act, an example is the Permanent Working Groups on ICT, which help negotiate rules of conduct in cyberspace. Regional organizations, such as the EU, will also actively develop, having introduced the EU Cyber Diplomacy Toolkit, which will create mechanisms for responding to hostile cyberattacks, as well as protecting the cyberspace of European states. Artificial intelligence is currently actively developing, therefore one of the prospects of cyber diplomacy is artificial intelligence, however, legal regulation is necessary for such activities. That is why cyber diplomacy, from a tool for responding to cyber threats, tends to change into a platform for forming a new international security strategy. (Stoltz, M., 2024)

3. EU CYBER SECURITY

In the modern era of rapid digitalization, cyberspace has become a new dimension of geopolitical confrontation and diplomatic interaction. Threats associated with cyberattacks, disinformation, digital espionage and hybrid operations require states and international organizations to create effective mechanisms for protection and regulation in the field of cybersecurity. In this context, the European Union plays a special role, being one of the global leaders in the formation of cyber diplomacy as a new foreign policy instrument. The foundations of the EU's cybersecurity policy were laid in the late 1990s. Responding to the challenges associated with building a digital society and implementing ICT, the EU leadership has emphasized the importance of network security and combating cybercrime, in particular, it has taken a number of steps to combat harmful and illegal content on the Internet, protect intellectual property and personal data, promote e-commerce, and increase transaction security. As cybersecurity has become a priority area of international relations, cyber diplomacy has proven to be an integral part of the EU's foreign policy toolbox. Since the early 2000s, the European Commission has begun to pay more and more attention to cybersecurity issues. At the same time, the main efforts are focused on improving information infrastructure, data protection and combating computer crime. It should be noted that it was at this time that the term "Network and Information Security (NIS)" began to be used in EU legislation, which refers to the ability of a network or information system to withstand random events or malicious actions at a given level of trust. The European Commission also outlined a common approach to European NIS policy¹²⁹, which envisaged the further implementation of measures in the following areas: policy justification and improvement of the regulatory framework; creation of a European warning and information system; support and investment in NIS technological solutions; raising awareness; support for market-oriented standardization and certification; ensuring the security of EU institutions and member states; international cooperation. An important milestone in the development of European cybersecurity policy, in particular its institutional component, was the creation in 2004 of the European Agency for Network and Information Security (ENISA). This institution plays a key role in ensuring the

¹²⁹ Currently the main part of NIS legal and policy frame is Directive (EU) 2022/2555 (NIS2 Directive)

digital protection of the Community, with a mandate to advise EU institutions, promote the exchange of best practices and monitor the development of standards for products and services in the field of cyber risks. As a center of expertise, ENISA works closely with Member States, the private sector and citizens, helping to implement relevant EU legislation and strengthen the resilience of critical information networks. Recognizing the need to combine efforts between the public and private sectors, the European Commission has launched an active cooperation with economic players. This partnership involves involving business in the development of security requirements for software manufacturers, the implementation of product and process certification programs, and the training of specialized personnel. In the late 2000s, amid an increase in the number of attacks, the focus shifted to the protection of critical information infrastructures (CIIs). The main tasks were to eliminate differences in national approaches of states, to form a new European model of infrastructure management and to create early warning systems for incidents. A powerful catalyst for strengthening these measures was the events of April-May 2007 in Estonia. Then the country suffered the largest cyberattack organized by a foreign state at that time in world history. The websites of the president, government, parliament, police, as well as private institutions, in particular the bank Eesti Uhispank, were hit. The Estonian authorities have repeatedly noted that the attacks were carried out not only from public servers, but also from the servers of the presidential administration and the Russian government. These events clearly demonstrated the vulnerability of state institutions and forced the European Union to radically strengthen the tools of cyber diplomacy to protect its members. (Matvienko, V. and Petushkova, H., 2023.)

3.1. THE EU'S CYBERSECURITY STRATEGY (2013)

In 2013, the EU adopted a new cybersecurity strategy to broaden its legal and institutional framework, which identified the EU's main cybersecurity challenges. The cybersecurity strategy - "An Open, Safe and Secure Cyberspace" - represents the EU's comprehensive vision on how best to prevent and respond to cyber disruptions and attacks. This is to further European values of freedom and democracy and ensure the digital economy can safely grow. Specific actions are aimed at enhancing cyber resilience of information systems, reducing cybercrime and strengthening EU international cyber-security policy and cyber defense. These challenges primarily involve achieving a high level of cyber resilience, which entails the ability of states, institutions and critical infrastructure to effectively prevent incidents and recover swiftly from them. A key priority is the drastic reduction of cybercrime, in particular the fight against hacking, online fraud and data theft. At the same time, the strategy envisages the development of a comprehensive cyber defense policy within the framework of the EU's Common Security and Defense Policy (European Union, 2019.), where cyberspace is recognized as a distinct domain requiring protection on a par with airspace or maritime space. A key requirement is the development of the EU's own industrial and technological capacity to strengthen its technological autonomy and reduce dependence on major IT corporations from America and Asia. Furthermore, these measures aim to shape a coherent international policy and promote global rules of the game based on the principles of democracy, the rule of law and the protection of human rights.

3.2. THE EU'S CYBER DIPLOMACY TOOLBOX

In 2017, the EU introduced the EU Cyber Diplomacy Toolbox, a mechanism that allows member states to respond to malicious cyber activities using diplomatic means: from protest notes to sanctions. In the year 2017, the European Union established the Framework for a Joint EU Diplomatic Response to Malicious Cyber Activities (the 'Cyber Diplomacy Toolbox')¹. This was done to strengthen the EU's capacity to forestall, dissuade, discourage, and counteract harmful cyber actions. Following the acceptance and execution of the Cyber Diplomacy Toolbox, the EU advanced significantly towards a cyber domain characterized by greater security and

stability. It offered a solution to the growing tendency and capability of both state and non-state entities to achieve their strategic goals by way of damaging cyber activities. The EU's Cyber Diplomacy Toolbox contributes to the larger EU strategy aimed at fostering cyber activities that are global in scope, open to participation, stable in their function, and secure in their implementation. This toolbox underscores the EU's dedication to navigating the intricacies of cybersecurity by employing diplomacy, economic tools, and international collaboration, all firmly rooted in adherence to the law. Specifically, this Cybersecurity Diplomacy Toolbox comprises these critical elements: diplomatic instruments, sanctions and other restrictive actions, collaborative endeavors and coordinated initiatives, activities focused on building capacity, cyber defense strategies and external operations. Restrictive measures play a key role in the European Union's cyber diplomacy, serving as a kind of "cyber shield" against actions that threaten the EU's interests. Such measures include targeted cyber sanctions, including asset freezes and travel bans, aimed at individuals, entities or states responsible for serious cyberattacks. The aim of sanctions is to hold perpetrators accountable and demonstrate the EU's resolve to respond to cyber threats that harm its security, values or stability. The application of these measures allows the EU to use financial and legal leverage to limit attackers' capabilities and prevent further malicious activity. Cooperation and coordination are integral components of the EU's cyber diplomacy. They allow Member States to coordinate responses to cyber threats, share intelligence, threat assessments and best practices in cybersecurity management, increasing collective resilience to attacks. Coordination also extends to the international level: engagement with global partners, international organizations and third countries contributes to the development of a coherent response to threats that transcend national borders. The EU actively participates in diplomatic dialogues and the work of international organizations in the field of cybersecurity, seeking to promote norms of good state behavior in cyberspace. Through these efforts, the Union contributes to the stability and security of the global information society, integrating cybersecurity into international law and global governance.

3.2.1. Updated EU cybersecurity strategy in 2020 for 2020-2030.

The EU Cybersecurity Strategy sets out fundamental actions to protect EU citizens and businesses from cyber threats, to create secure information systems and to create an open, free and secure cyberspace. It is planned that this will ensure the sustainability of the EU's digital leadership and strategic potential. The EU Council's main priorities for the coming years cover several key areas. Plans include establishing a network of operational security centers across the EU to monitor and predict signs of cyberattacks, as well as creating a single cybersecurity authority to coordinate crisis response efforts within the Union. Significant attention is being paid to the rapid implementation of measures and tools for the operation of 5G networks, ensuring the security of these networks, and the development of next-generation networks. In addition, a key priority is the implementation of core internet security standards, which contributes to enhancing the overall security and openness of the global internet, as well as boosting the competitiveness of EU industry. Significant attention is being paid to supporting a strong encryption system as a means of protecting fundamental rights and digital security, while ensuring that law enforcement agencies and the judiciary can exercise their powers both online and offline. One of the priorities is to increase the effectiveness of cyber diplomacy tools, in particular in preventing and countering attacks on supply chains, critical infrastructure, democratic institutions and economic security. To strengthen the EU's specialized capabilities, it is planned to create a Cyber Intelligence Task Force. Significant attention is also paid to cooperation with international organizations and partners to share a common understanding of cyber threats and to develop an EU external action agenda aimed at strengthening global cyber resilience.

3.3. EUROPEAN DIGITAL COMPASS

The European Digital Compass should be a tool supporting the implementation of the main principles of the Digital Decade, which will facilitate the implementation of the EU's ambitions in the field of digitalization and contains specific measures and expected results to be achieved by 2030. (European Commission: "Europe's Digital Decade - new challenges to 2030". The Digital Compass is based on four strategic directions, the first of which is skills development, which involves 80% of the EU adult population having basic digital literacy and training 20 million professionals in the field of information and communication technologies. In terms of infrastructure, the goal is to provide all households with gigabit connectivity and full coverage of settlements with the 5G network. Business transformation involves 75% of enterprises implementing cloud computing, artificial intelligence and working with big data, and over 90% of small and medium-sized companies achieving at least a basic level of digitalization. In addition, special attention is paid to the public sector and e-services, where all key services should be available online, citizens will have access to their own electronic health records, and 80% of EU residents will be able to use electronic ID cards. Such efforts, according to the European Commission, should help the EU address global challenges, develop cooperation with international partners and organizations that share similar goals, and develop a sustainable and effective digital partnership. In this context, the EU has already proposed the creation of a new EU-US Trade and Technology Council. The EU intends to support other international partners, in particular by creating a Digital Communications Fund.

3.4. THE EU'S CYBER SOLIDARITY ACT (2025)

The European Cyber Solidarity Act (European Union, 2025) introduces a number of tools to strengthen preparedness and response to digital threats, in particular through the creation of a European Cybersecurity Alert System. This initiative involves the voluntary association of Member States in a network of national cyber hubs for the rapid exchange of data and close cooperation with the private sector, which logically complements the provisions of the aforementioned NIS2 Directive. In parallel, a Cybersecurity Emergency Mechanism is being

implemented, which ensures joint training and mutual assistance between public and private organizations, especially in critical sectors such as banking, aviation and cloud services. An important innovation is the formation of an EU Cyber Reserve, consisting of proven private incident response service providers that will be called upon to support national authorities in the event of large-scale attacks. In addition, a European Cyber Incident Review Mechanism is being created, within which ENISA will analyze the most important security breaches and prepare reports with recommendations to prevent similar threats in the future, anonymizing data where necessary to preserve confidentiality.

4. CYBER DIPLOMACY OF UKRAINE

Ukraine is a powerful player in cyberspace, where digital security has become an integral part of national security since the beginning of Russian aggression. State institutions and critical infrastructure are constantly under the sights of numerous cyberattacks. Historical examples include a powerful DDoS attack in March 2014 before the referendum in Crimea to destabilize networks, as well as the interference of pro-Russian hackers in the electoral process in May 2014. The dynamics of these attacks indicate the constant adaptation of the aggressor's tactics to the conditions of warfare. An analysis of the national cybersecurity system of Ukraine confirms the presence of a clearly structured vertical of bodies. The key entities are the State Service for Special Communications, the National Police, the Security Service of Ukraine, the Ministry of Defense, intelligence agencies, and the National Bank. They implement a set of measures to prevent cyber threats, identify attacks, and eliminate their consequences. An important stage in development was the creation of a special unit for cyber diplomacy at the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine in October 2023. Its main function is to coordinate international efforts, develop rules of conduct in the digital sphere, and protect the state's digital sovereignty in close cooperation with the National Cyber Security Committee, the Ministry of Digital Affairs, and the Security Service of Ukraine. Current foreign policy strategies establish active cyber dialogue with the EU, the US, and international organizations. Such cooperation involves exchanging experience, receiving technical assistance, and jointly assessing cyber threats in the context of Russia's ongoing military aggression. According to the Cybersecurity Strategy for 2025

(President of Ukraine, 2021), the main goals are to create an organizational structure for cyber troops based on the experience of NATO and leading world powers, as well as to conduct negotiations and consultations to improve the skills of cyber personnel. An important area of activity is the organization of training seminars and courses to combat cybercrime and respond to cyber threats, which are implemented within the framework of the Council of Europe project "CyberUA". In addition, active participation in the joint project of the European Union and the Council of Europe "CyberEast+" is envisaged, aimed at strengthening regional cybersecurity. Ukraine has a powerful toolkit for implementing cyber diplomacy, in particular through strategic cooperation with leading technology giants such as Google, Cloudflare, Fortinet and CISCO. An important international format was the Tallinn Mechanism¹³⁰, launched in 2023 with the participation of 11 donor countries and observers from the EU and NATO. This initiative is aimed at protecting civilian infrastructure, blocking malicious software and training specialists. In 2024, the mechanism raised more than 200 million euros to protect the Ukrainian digital ecosystem from Russian aggression. The state pays special attention to promoting its own IT companies to foreign markets and presenting military experience at international forums, including the UN. In 2024, the idea of creating a cyber diplomat position was voiced, which corresponds to global trends and emphasizes the importance of the digital direction in foreign policy. In addition to protection against technical attacks, countering enemy information operations aimed at spreading panic and disinformation through hacking of media resources and manipulation in social networks remains critical. The State Center CERT-UA plays a key role in this system. Its activities include analyzing cyber incidents, maintaining a state register of attacks, and providing practical assistance to owners of critical infrastructure facilities. The Center ensures interaction with law enforcement agencies and international organizations, in particular within the FIRST forum. In addition, CERT-UA specialists coordinate the efforts of state institutions, military formations, and the private sector, as well as process citizen appeals, forming a holistic system of national cyber defense. First of all, this is the limited resources: the conditions

¹³⁰ Tallinn Mechanism member states (2026) Joint statement from Tallinn Mechanism member states – 10 March 2026. London: Foreign, Commonwealth & Development Office. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-from-tallinn-mechanism-member-states-10-march-2026> (Accessed: 26 March 2026)

of war force Ukraine to direct funds to priority defense, which limits financing for the digital industry. There is also a lack of involvement of the IT sector and citizens in the formation of state policy, and technological dependence on external solutions creates risks for national security. A separate problem is the low cyber hygiene of the population: despite warnings, citizens continue to disseminate data on the deployment of troops, which made the introduction of criminal liability a belated but necessary step. (Ministry of Digital Transformation of Ukraine, 2025). Prevention remains an important tool - from cryptographic protection to platforms that teach countering fraud. Despite these difficulties, Ukraine has the potential to become a leader in cyber diplomacy thanks to its unique experience in repelling attacks. Further prospects are associated with the creation of a comprehensive model with the participation of the private sector and the development of digital humanitarian diplomacy to counter disinformation and strengthen the international image of the state.

5. CONCLUSION

Cyber diplomacy is a progressive and much-needed type of diplomacy in the modern digital world, combining the tools of classical diplomacy with the technological capabilities of digital technologies, making it possible to promote national ideas and establish international cooperation. For Ukraine, cyber diplomacy plays an important role, as it is a response to political challenges, hybrid warfare and cyber-attacks, as Ukraine has been able to turn cyber diplomacy into another front, an arena for international interaction. Cyber diplomacy has every chance of becoming an important component of national security and stability, an instrument of influence and a source of international authority in the digital age. From a niche policy area to an indispensable pillar, cyber diplomacy is continuously demonstrating its increasing importance in the international relations and partnerships between Ukraine and the European Union. The illegal Russian aggression, which has involved numerous breaches of international legal standards, has demonstrated the true effects and reach of hybrid warfare, in which 'cyber activity is woven into the broader orchestration of hybrid campaigns'. In such circumstances, diplomatic coordination has become a necessary instrument of national and regional resilience (Hordiichuk et al., 2024). According to Fasola et al. (2025), EU cyber diplomacy acted as a 'crucial catalyst', activating

dormant tools and synchronising responses from private sector giants in order to preserve Ukrainian sovereignty and stabilize European security. Through mutual support, both Ukraine and the European Union are reinforcing their digital borders and developing their cyber resilience. Cyber defence is not confined to technology; every vulnerability in our cyber defences can have a damaging effect on our societies and on human life. Looking ahead, once Ukraine has emerged victorious, cyber diplomacy will serve as the cornerstone of trust and solidarity between Europe and Ukraine, providing a security framework for lasting peace and prosperity.

LITERATURE:

1. Broder, M. (2019) 'Cyber diplomacy: Managing Security and Governance Online', *Global Change Peace & Security*, 32(1), pp. 107–108. doi: 10.1080/14781158.2019.1657393.
2. Burton, C. (2025) *Understanding the EU's Cyber Solidarity Act: Key Takeaways*, WSGR Data Advisor, 7 February. Available at: <https://www.wsgrdataadvisor.com/2025/02/understanding-the-eus-cyber-solidarity-act-key-takeaways/>.
3. Council of the European Union and General Secretariat of the Council (2023) *Revised Implementing Guidelines of the Cyber Diplomacy Toolbox*, 8 June. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10289-2023-INIT/en/pdf>.
4. Cyber Risk GmbH *The EU Cyber Diplomacy Toolbox: An In-Depth Analysis of Cyber Diplomacy*. Available at: <https://www.cyber-diplomacy-toolbox.com/>.
5. Cyber Risk GmbH *What Is Cyber Diplomacy?* Available at: https://www.cyber-diplomacy-toolbox.com/Cyber_Diplomacy.html.
6. DiploFoundation 2024, UN Group of Governmental Experts, Diplo, viewed 26 March 2026, <<https://www.diplomacy.edu/actor/ungge/>>.
7. European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 2013, *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*, Joint Communication JOIN(2013) 1 final, Brussels, viewed 26 March 2026, <https://www.eucybernet.eu/wp-content/uploads/2020/08/2013-cybersecurity-strategy-of-the-european-union.pdf>
8. European Commission (2015) *A Digital Single Market Strategy for Europe*. Report. May 6. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/8210/DSM_communication.pdf.
9. European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy (2013) *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*, 7 February. Available at: https://eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf.

10. European Parliament (2022) *Russia's war against Ukraine: a chronology of cyberattacks*, Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733549/EPRS_BRI\(2022\)733549_L.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733549/EPRS_BRI(2022)733549_L.pdf)
11. European Union 2021, 'Cybersecurity Strategy of the European Union', in An overview of the European Union's current strategies, policies and concepts on cyber, InCyber, viewed 26 March 2026, <https://incyber.org/en/article/an-overview-of-the-european-unions-current-strategies-policies-and-concepts-on-cyber/>
12. European Union Agency for Cybersecurity (ENISA) (2025) *European Union Agency for Cybersecurity (ENISA)* / *LinkedIn*, 27 March. Available at: https://fr.linkedin.com/company/european-union-agency-for-cybersecurity-enisa?trk=public_profile_experience-item_profile-section-card_image-click.
13. European Union, 2019. European Union common security and defence policy. European Union. Available at: <https://op.europa.eu/> (Accessed: 26 March 2026).
14. European Union, 2022. Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972 and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive). Official Journal of the European Union, L 333/81. [Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj> (Accessed: 26 March 2026).]
15. European Union, 2025. Regulation (EU) 2025/38 (Cyber Solidarity Act). [Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/38/oj> (Accessed: 26 March 2026).
16. Hedling, E. (2020) 'Cyberdiplomacy: Managing Security and Governance Online, Written by Shaun Riordan', *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp. 681–683. doi: 10.1163/1871191x-bja10020.
17. Hordiichuk, V., Andriianova, N., & Ivashchenko, A. (2024). Countering Russia's hybrid war: The orchestration of Ukraine's national resilience. Taylor & Francis.
18. Interfax-Ukraine 'Cyber Diplomacy in the European Union: The Estonian Cyber Diplomacy Model and the Experience of Ukraine - Diplomatic Ukraine'. Available at: <https://ud.gdip.com.ua/en/cyber-diplomacy-in-the-european-union-the-estonian-cyber-diplomacy-model-and-the-experience-of-ukraine.html>.

19. Kolosovskiy, Y.Y. and Kruts, Y.M. (2023) 'The current state of cyber security in Ukraine in the languages of the war period', *Legal Scientific and Electronic Journal*, (12), pp. 402–405. doi: 10.32782/2524-0374/2023-12/100.
20. Kroes, N., Ashton, C. and Malmström, C. (2013) 'EU Cybersecurity Plan to Protect Open Internet and Online Freedom and Opportunity', *European Commission Press Release*, 7 February. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_13_94/IP_13_94_EN.pdf
21. Matvienko, V. and Petushkova, H. *Cyberdiplomacy in the European Union: the model of Estonian cyberdiplomacy and the experience of Ukraine*. Educational and Scientific Institute of International Relations of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Available at: https://ud.gdip.com.ua/wp-content/uploads/2023/12/68_2023.pdf.
22. Maulana, Y.I. and Fajar, I. (2023) 'Analysis of Cyber Diplomacy and Its Challenges for the Digital Era Community', *IAIC Transactions on Sustainable Digital Innovation (ITSDI)*, 4(2), pp. 169–177. doi: 10.34306/itsdi.v4i2.587.
23. Media League (2021) 'The EU Council adopted the EU Cybersecurity Strategy 2020-2030', 9 June. Available at: <https://medialeague.com.ua/rada-yes-pryjnyala-strategiyu-kiberbezp/>.
24. Ministry of Digital Transformation of Ukraine (2025) Ministry of Digital Transformation presents draft national Cyber Hygiene Strategy. Kiev: Kabinet Ministeriv Ukrainy. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/mintsyfry-predstavyly-proekt-natsionalnoi-stratehii-kiberhihiieny> (Accessed: 26 March 2026)
25. Ministry of Foreign Affairs of Ukraine *Cyberdiplomacy*. Available at: <https://mfa.gov.ua/tag/kiberdiplomatiya>
26. Muzhanova, T. et al. (2024) 'Main approaches and directions of development of European Union cyber security policy', *Cybersecurity Education Science Technique*, 4(24), pp. 133–149. doi: 10.28925/2663-4023.2024.24.133149.
27. National Repository of Academic Texts (2023) 'Europe's Digital Decade – New Challenges to 2030', 24 September. Available at: <https://nrat.ukrintei.ua/czyfrovedesyatylittya-yevropy-novi-vyklyky-do-2030-roku/>.

28. Polyakov, O. (2025) 'Cyberdiplomacy as an important direction of international legal cooperation under martial law', *New Ukrainian Law*, 3 March. Available at: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/691>
29. Prasad, N., Diro, A., Warren, M. and Fernando, M. (2025) 'A survey of cyber threat attribution: Challenges, techniques, and future directions', *Computers & Security*, 157, p. 104606. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.cose.2025.104606>.
30. President of Ukraine, 2021. Cybersecurity Strategy of Ukraine for 2021–2025. Decree of the President of Ukraine, 26 August 2021. [Available at: <https://www.rnbo.gov.ua/en/Dialnist/4838.html> (Accessed: 26 March 2026).]
31. Radanliev, P. (2024) 'Cyber Diplomacy: Defining the Opportunities for Cybersecurity and Risks from Artificial Intelligence, IoT, Blockchains, and Quantum Computing', *Journal of Cyber Security Technology*, pp. 1–51. doi: 10.1080/23742917.2024.2312671.
32. Sadoian, L. (2025) *The EU Cyber Diplomacy Toolbox: Shaping Global Cybersecurity Standards*, UpGuard, 9 January. Available at: <https://www.upguard.com/blog/eu-cyber-diplomacy-toolbox>.
33. Shaping Europe's Digital Future *9th EU-US Cyber Dialogue in Brussels - Press Statement*. Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/9th-eu-us-cyber-dialogue-brussels-press-statement>.
34. Shaping Europe's Digital Future *The EU Cyber Solidarity Act*. Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cyber-solidarity>.
35. Shaping Europe's Digital Future *The EU Cybersecurity Certification Framework*. Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cybersecurity-certification-framework>.
36. Stoltz, M. (2024) 'Artificial Intelligence in Cybersecurity: Building Resilient Cyber Diplomacy Frameworks', *arXiv*. doi: 10.48550/arXiv.2411.13585.
37. Szeles, M.R. and Simionescu, M. (2020) 'Regional Patterns and Drivers of the EU Digital Economy', *Social Indicators Research*, 150(1), pp. 95–119. doi: 10.1007/s11205-020-02287-x.
38. Tallinn Mechanism member states (2026) Joint statement from Tallinn Mechanism member states – 10 March 2026. London: Foreign, Commonwealth & Development Office. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-from-tallinn-mechanism-member-states-10-march-2026> (Accessed: 26 March 2026)

39. Tallinn Mechanism member states (2026) Joint statement from Tallinn Mechanism member states – 10 March 2026. London: Foreign, Commonwealth & Development Office. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-from-tallinn-mechanism-member-states-10-march-2026> (Accessed: 26 March 2026)
40. U.S. Department of State 2011, International Cyber Diplomacy, U.S. Department of State, Washington, DC, viewed 26 March 2026, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/168901.pdf>
41. U.S. Department of State 2016, International Cybersecurity Strategy: Deterring Foreign Threats and Building Global Cyber Norms, remarks and overview of the Department of State International Cyberspace Policy Strategy, U.S. Department of State, Washington, DC, viewed 26 March 2026, <https://2009-2017.state.gov/s/cyberissues/releasesandremarks/257719.htm>
42. Verkhovna Rada of Ukraine (2025) *On approval of the action plan for 2025 on the implementation of the Cybersecurity Strategy of Ukraine*, Zakon.Rada, 7 March. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/204-2025-%D1%80#>
43. Vysotskyi, O. & Vysotska, O. 2020, 'Technologies of public diplomacy: methodological principles and practical potential', *Epistemological Studies in Philosophy, Social and Political Sciences*, vol. 3, no. 1, pp. 139–147, doi: 10.15421/342015

PRIMJENA POLICIJSKIH OVLASTI IZVAN SLUŽBE**EXERCISE OF POLICE POWERS OUTSIDE OFFICIAL DUTY****dr. sc. Damir Juras, viši predavač**

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske

Split, Trg hrvatske bratske zajednice 9

e-mail: djuras@mup.hr

Darko Majstorović

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske

Zagreb, Nehajska 5

e-mail: dmajstorovic@mup.hr

Sažetak:

Policija građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti. Zakonom je napušten koncept da je policijski službenik dužan policijske poslove obavljati u svakoj prilici, dakle i kada nije u službi (izvan radnog vremena). Ipak, obzirom na društvenu ulogu policije i zakonom propisane policijske poslove i ovlasti, u određenim okolnostima odnosno kada je to nužno (i moguće) radi zaštite života i osobne sigurnosti ljudi i imovine, policijski službenici su ovlašteni (imaju pravo i obvezu) postupati odnosno primijeniti policijske ovlasti i izvan službe. Zakonska odredba da će policijski službenik i izvan službe poduzeti radnje spašavanja života i zaštite osobne sigurnosti ljudi i imovine, nije dovoljno jasna (precizna i razrađena) pa se u ovom radu analiziraju zakonska

rješenja, stajališta pravne doktrine i sudska praksa te predlaže preciznije zakonsko reguliranje ovog pitanja kako bi svaki policijski službenik znao u kojim slučajevima (kod kojih kaznenih djela i prekršaja) i u kojoj mjeri (na koji način) mora reagirati izvan službe.

Ključne riječi: *policija, policijska ovlast, policijski službenik, postupanje izvan službe, zaštita života i imovine*

Summary:

The police provide citizens with protection of their fundamental constitutional rights and freedoms and the protection of other values protected by the Constitution of the Republic of Croatia. The law abandons the concept that a police officer is obliged to perform police duties at all times, including when not on duty (outside working hours). However, given the social role of the police and the legally prescribed police duties and powers, in certain circumstances, or when it is necessary (and possible) to protect the lives and personal safety of people and property, police officers are authorized (have the right and obligation) to act or apply police powers even off duty. The legal provision that a police officer shall take actions to save lives and protect the personal safety of people and property even off duty is not clear enough (precise and elaborated), so this paper analyzes legal solutions, positions of legal doctrine and case law, and proposes a more precise legal regulation of this issue so that every police officer knows in which cases (for which criminal offenses and misdemeanors) and to what extent (in what manner) he must react off duty.

Key words: *police, police authority, police officer, off-duty conduct, protection of life and property*

1. UVOD

Služiti zajednici odnosno biti „domovini vjeran“ nadilazi uobičajeno shvaćanje radnog vremena. Da li je policijski službenik „domovini vjeran“ samo u redovno radno vrijeme odnosno kada je u službi ili ta krilatica proširuje njegova prava, obveze i odgovornosti i onda kada formalno nije u službi odnosno na radnom mjestu? Drugim riječima, policijski službenik u naravi mora biti nositelj sigurnosti i pravde u zajednici. Da li ta njegovo uloga prestaje izvan radnog vremena? Nedvojbeno je zakonski napušten koncept da je policijski službenik dužan policijske poslove obavljati u svakoj prilici, dakle i kada nije u službi, ali nije dovoljno jasno regulirano u kojim sve slučajevima postoji obveza postupanja izvan službe odnosno što sve obuhvaća ta obveza pa se u ovom radu analiziraju zakonska rješenja, stajališta pravne doktrine i sudska praksa te predlaže preciznije zakonsko reguliranje ovog pitanja.¹³¹

2. PRIMJENA POLICIJSKIH OVLASTI IZVAN SLUŽBE

Policijski poslovi su: 1. zaštita života, prava, slobode, sigurnosti i nepovredivosti osobe, 2. zaštita javnog reda i mira te imovine, 3. sprječavanje kaznenih djela i prekršaja, njihovo otkrivanje i prikupljanje podataka o tim djelima i počiniteljima, 4. traganje za počiniteljima kaznenih djela za koja se progoni po službenoj dužnosti i prekršaja i njihovo dovođenje nadležnim tijelima, 5. traganje za imovinskom koristi stečenoj kaznenim djelom, 6. nadzor i upravljanje cestovnim prometom, 7. protueksplozijska zaštita, 8. postupanje prema strancima, 9. nadzor državne granice, 10. poslovi zaštite zračnog prometa propisani posebnim zakonom, 11. poslovi na moru i unutarnjim vodama iz nadležnosti policije, 12. osiguranje i zaštita osoba, objekata i prostora, 13.

¹³¹ Postupanje policijskih službenika u rješavanju kaznenih djela izvan službe nije rijetkost, a kroz medijske izvještaje najčešće doprinosi stvaranju pozitivne slike o policiji i policijskim službenicima:

<https://www.index.hr/vijesti/clanak/hvarski-polica-jac-izvan-sluzbe-rijesio-sluca-j-ostecenja-parkiranih-auta/2703058.aspx>

<https://istarska-policija.gov.hr/vijesti/polica-jac-van-sluzbe-uhvatio-kradljivicu/35444>

<https://primorsko-goranska-policija.gov.hr/vijesti/polica-jac-izvan-sluzbe-uhvatio-pocinitelja-nekoliko-kaznenih-djela-kradja/29156>

postupanje s uhićenikom i pritvorenikom (čl. 3. st. 1. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (ZPPO), Narodne novine, broj: 76/09., 92/14., 70/19¹³²).

Zakonom o unutarnjim poslovima, Narodne novine, broj: 55/89., 18/90., 47/90., 19/91. - pročišćeni tekst, 73/91., 19/92., 33/92., 76/94., 161/98., 29/00., 53/00., bilo je propisano da je ovlaštena službena osoba dužna poslove iz nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova obavljati u svakoj prilici i u slučaju kad izvršenje tih poslova dovodi u opasnost njen život (čl. 31.). Zakon o policiji, Narodne novine, broj: 129/00., 41/08., kojim je stavljen izvan snage citirani Zakon o unutarnjim poslovima, propisivao je da je policijski službenik dužan u svako doba poduzetu nužne radnje radi zaštite života i osobne sigurnosti ljudi i imovine (čl. 10.). U citiranom članku izostavljena je odredba koja bi mogla obvezivati policijskog službenika izlagati se opasnosti od

¹³² Policijske ovlasti su: 1. prikupljanje, procjena, pohrana, obrada i korištenje podataka, 2. provjera i utvrđivanje identiteta osoba i predmeta, 3. prikupljanje obavijesti od građana, 4. pozivanje, 5. dovođenje i privođenje, 6. traganje za osobama i predmetima, 7. privremeno ograničenje slobode kretanja, 8. davanje upozorenja i naredbi građanima, 9. uporaba tuđeg prijevoznog sredstva i komunikacijskog uređaja, 10. privremeno oduzimanje, čuvanje, uništenje i prodaja predmeta, 11. zaprimanje prijava, podnošenje kaznenih prijava i izvješća, 12. osiguranje mjesta događaja, 13. provjera uspostavljanja elektroničke komunikacije, 4. poligrafsko ispitivanje, 15. pregled dokumentacije, 16. ulazak i pregled objekata i prostora, 17. ulazak u tuđi dom, 18. pregled osoba, predmeta i prometnih sredstava, 19. javno raspisivanje nagrade, 20. snimanje na javnim mjestima, 21. prikrivene policijske radnje, 22. uporaba sredstava prisile, 23. zaštita žrtava kaznenih djela i drugih osoba, 24. provjera zastave, progon, zaustavljanje, uzapćenje i sprovođenje plovnog objekta. Policijski službenik policijske ovlasti primjenjuje: po službenoj dužnosti, na temelju zapovijedi nadređenog i na temelju naloga državnog odvjetnika, suda ili drugog nadležnog tijela kada je to propisano zakonom (čl. 4. st. 1. i čl. 13. ZPPO). Ovlaštene osobe tijela državne uprave kada postupaju u okviru svoje nadležnosti za provođenje nadzora ili ako postoje osnove sumnje da je počinjen prekršaj, dužne su poduzeti potrebne mjere da se: 1. utvrdi je li počinjen prekršaj i tko je počinitelj, 2. počinitelj ili sudionik ne sakrije ili pobjegne, 3. otkriju i osiguraju tragovi prekršaja i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica, 4. prikupe sve obavijesti koje bi mogle biti od koristi za uspješno vođenje prekršajnog postupka (čl. 158. st. 1. Prekršajnog zakona, Narodne novine, broj: 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18., 114/22.). Ako postoje osnove sumnje da je počinjeno kazneno djelo za koje se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti, policija ima pravo i dužnost poduzeti potrebne mjere: 1. da se pronade počinitelj kaznenog djela, da se počinitelj ili sudionik ne sakrije ili ne pobjegne, 2. da se otkriju i osiguraju tragovi kaznenog djela i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica te 3. da se prikupe sve obavijesti koje bi mogle biti od koristi za uspješno vođenje kaznenog postupka (čl. 207. st. 1. Zakona o kaznenom postupku, Narodne novine, broj: 152/08., 76/09., 80/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19., 80/22., 36/24., 72/25.

pogibelji (Veić, 2001: 6). Važeći ZPPO (čl. 6. st. 2.) propisuje da će policijski službenik i izvan službe poduzeti radnje spašavanja života i zaštite osobne sigurnosti ljudi i imovine¹³³. Zakonodavac izrijekom ne propisuje da se radi o radnjama spašavanja i zaštite u odnosu na kaznena djela, pa bi se polazeći od odredbe čl. 6. st. 1. ZPPO-a, koji propisuje ovlast policije za poduzimanje hitnih mjera nužnih za otklanjanje izravne opasnosti za ljude i imovinu (ako je očigledno da te mjere ne može pravodobno poduzeti nadležno tijelo) samo gramatičkim tumačenjem moglo pogrešno zaključiti da se radi o obvezi na spašavanje života i imovine u izvanrednim situacijama (elementarnim nepogodama).

Dakle, policijski službenici kada su u službi dužni su primijeniti policijske ovlasti radi sprječavanja, otkrivanja i procesuiranja prekršaja (za koje je nadležna policija) i kaznenih djela kada raspolažu osnovama sumnje da je počinjen prekršaj ili kazneno djelo koje se goni po službenoj dužnosti. Pitanje je da li su i u kojoj mjeri policijski službenici izvan službe dužni postupati kada imaju saznanja da je počinjen prekršaj (za koji je nadležna policija) ili kazneno djelo koje se goni po službenoj dužnosti.

Policijski službenik, koji ima saznanja o počinjenom kaznenom djelu koje se goni po službenoj dužnosti, i kada je do saznanja došao izvan službe, dužan je poduzeti radnje radi progona tog kaznenog djela i počinitelja. Ako se radi o kaznenom djelu kojim se neposredno ugrožava život i sigurnost žrtve ili njezina imovina, a policijski službenik je izvan službe očevidac događaja, takav policijski službenik je dužan aktivno se uključiti u sprječavanje kaznenog djela i otkrivanje počinitelja ukoliko je to realno moguće odnosno u mjeri u kojoj je to moguće obzirom na okolnosti slučaja (mjesto događaja, broj napadača i sredstva kojima se koriste) i njegovu opremljenost sredstvima za postupanje (službena iskaznica i značka, gumena palica, vatreno oružje¹³⁴) odnosno

¹³³ Veić i sur., 2009: 14.-15., kritiziraju ovakvu odredbu, navodeći da st. 2. ističe obvezu djelovanja, odnosno spašavanja života i zaštite osobne sigurnosti ljudi i imovine. Takva obveza naspram zaštite ljudi u svakoj prilici, bez obzira na to je li u službi ili nije, neupitna je obveza, ne samo pravna već i moralna. Izjednačavanje obveze naspram zaštite imovine je postavljeno previše ekstenzivno i mora u podzakonskim aktima dobiti određeniji sadržaj; Navedena kritika Veića i sur. je opravdana, no u čl. 103. ZPPO-a (glava VI. Ovlasti za donošenje propisa) nije propisano da će ovo područje Vlada ili ministar detaljnije regulirati podzakonskim aktima (uredbom ili pravilnikom).

¹³⁴ Zakonodavac nije propisao obvezu policijskim službenicima da izvan službe moraju nositi (imati u posjedu) službenu iskaznicu, službenu značku, sredstva za vezivanje, službeno oružje, a ZPPO-om je propisao da se policijski službenik u građanskom odijelu prije primjene policijske ovlasti dužan predstaviti pokazivanjem službene značke i

činjenicu da li je i kako odjeven (ako se kazneno djelo događa na plaži ili sličnom mjestu) i obučen (da li ima odgovarajuću obuću za kretanje na mjestu događaja). Ukoliko realno nije u mogućnosti efikasno djelovati, policijski službenik je dužan o događaju odmah obavijestiti policiju i sačiniti izvještaj o svim relevantnim okolnostima. Na taj način će omogućiti policiji da djeluje pravovremeno i efikasno u prikupljanju dokaza. Dakle, policijski službenik mora voditi računa o tome da svojim postupcima ne prouzroči veću štetu od one koja je prijetila odnosno u primjeni ovlasti izvan službe policijski službenik ne mora i ne smije ulaziti u intervenciju koju s realnim uspjehom ne može okončati. Ako se radi o drugom kaznenom djelu koje se goni po službenoj dužnosti, a o čemu je policijski službenik dobio saznanja izvan službe, dužan je po službenoj dužnosti poduzeti radnje sprječavanja i otkrivanja kaznenog djela i sankcioniranja počinitelja takvog djela, a u protivnom neobavljanjem navedene dužnosti čini kazneno djelo „zlouporaba položaja i ovlasti (Juras, 2017: 281). Ovakav stav zauzeo je i Vrhovni sud Republike Hrvatske u presudi broj: I KŽ-Us 4/16-4 od 04. travnja 2016. godine: „Dakle, optuženi H. P. je bio svjestan da se A. G. i L. B. prostituiraju uz novčanu naknadu u organizaciji M. H., a sam je, uz plaćanje koristio seksualne usluge A. G. i L. B. te je pravilno zaključio prvostupanjski sud da je optuženi H. P. u cijelosti bio svjestan protupravnosti djelovanja M. H. Optuženik nije u pravu ni kada tvrdi da je sporno da li je on na bilo koji način omogućio M. H. obavljanje protuzakonite djelatnosti. Naime, prvostupanjski sud je pravilno utvrdio da je optuženi H. P. u razdoblju od 1. rujna 2012. do 2. ožujka 2013. bio policijski službenik Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, a od 10. prosinca 2012. je obavljao poslove radnog mjesta ... policijske postaje za kriminalističku policiju u Policijskoj postaji V. Prema odredbi članka 3. stavka 1. točke 3. i stavka 2. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima („Narodne novine“ broj 76/09), policijski poslovi su sprječavanje kaznenih djela i prekršaja, njihovo otkrivanje i prikupljanje podataka o tim djelima i počiniteljima, a oni se obavljaju primjenom policijskih ovlasti, dok je člankom 4. stavkom 1. točka 1. istog Zakona određeno da policijski službenik obavlja policijski posao i primjenjuje policijske ovlasti po službenoj dužnosti. Prema tome, optuženi H. P. bio je dužan po službenoj dužnosti poduzeti sve potrebne mjere kako bi se razotkrila kaznena djela za koja je osnovano sumnjao da se čine i kako bi se otkrili

službene iskaznice. Iznimno, policijski službenik se neće predstaviti na propisani način ako okolnosti primjene policijske ovlasti ukazuju da bi to moglo ugroziti postizanje njenog cilja, a predstaviti će se na propisani način kada to više neće ugroziti postizanje svrhe postupanja (čl. 17.)

počinitelji. Međutim, on je činio sasvim suprotno, koristeći seksualne usluge osoba s kojima ga je povezala M. H., a za te je usluge plaćao novčanu naknadu, znajući da dio naknade te iste osobe prosljeđuju M. H. Time je on podupirao njezinu djelatnost umjesto da ju je razotkrio i procesuirao. Stoga ispravno zaključuje prvostupanjski sud da je optuženi H. P. upravo svojim nečinjenjem, neobavljanjem svoje službene dužnosti M. H. pribavio korist u vidu neprocesuiranja za kaznena djela za koja je postojala osnovana sumnja da se čine i omogućio joj daljnje činjenje protuzakonite djelatnosti.“ U citiranoj presudi Vrhovni sud Republike Hrvatske je zauzeo stajalište da obveza policijskog službenika, kada je izvan službe, na poduzimanje radnji radi procesuiranja kaznenog djela koje se goni po službenoj dužnosti postoji i kada se ne radi o kaznenom djelu kojim su ugroženi život, osobna sigurnost ili imovina osobe (Juras i Tauber, 2017: 97). Naime, zaštitni objekt kod kaznenih djela protiv službene dužnosti su ispravnost i zakonitost u djelovanju državnih i javnih službi (Pavišić i Veić, 1999: 548) odnosno službena dužnost (Juras, Gracin i Filipović, 2023: 66). Ova presuda ima posebnu važnost i jer je Vrhovni sud Republike Hrvatske nadležan za osiguravanje jedinstvene primjene prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni (čl. 20. toč. 1. Zakona o sudovima, Narodne novine, broj: 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18., 126/19., 130/20., 21/22., 60/22., 16/23., 155/23., 36/24., 136/25.) pa citirana odluka predstavlja značajan iskorak u tumačenju obveza policijskih službenika radi sprječavanja, otkrivanja i procesuiranja kaznenih djela i njihovih počinitelja, a u odnosu na situacije kada je policijski službenik izvan službe. Prvostupanjski disciplinski sud MUP-a u Splitu je utvrdio da je policijski službenik počinio težu povredu službene dužnosti iz čl. 96. toč. 2. Zakona o policiji, (ZP), Narodne novine, broj: 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19, 155/23 („nezakonit rad ili propuštanje poduzimanja mjera i radnji na koje je službenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti“) jer „sredinom prosinca 2021. godine, bio upoznat od strane D. K. da priprema protupravnu radnju za dan 17.12.2021. godine u Šibeniku oko 19:00 sati i da su mu radi nesmetanog izvršenja te radnje potrebna saznanja da li u to vrijeme policija ima raspoređene policijske službenike na tom području, iz čega je bilo razvidno da je K. pripremao kazneno djelo, te mu je obećao da će mu provjeriti i dostaviti podatak o rasporedu policijskih snaga za to vrijeme i mjesto, a o planiranom nezakonitom postupanju D. K. nije izvijestio policiju kako bi policija mogla pravovremeno spriječiti ili otkriti počinitelja spomenutog kaznenog djela, što je imalo za posljedicu da je D. K. počinio kazneno djelo razbojništva u OTP banci u Šibeniku dana 17.12.2021. godine

oko 19:00 sati“ (rješenje, klasa: UP/I-114-04/22-02/133, urbroj: 511-01-158-22-10 od 07. rujna 2022.).¹³⁵

Kad su u pitanju prekršaji, policijski službenik je izvan službe, u mjeri u kojoj je to moguće, dužan poduzeti radnju radi zaštite žrtve koja je izložena fizičkom nasilju odnosno radnju zaštite imovine, a u svakom drugom slučaju kada su u pitanju prekršaji s elementom nasilja, prekršaji protiv javnog reda i mira, prekršaji kojima se neposredno ugrožava sigurnost osoba ili prekršaji kojima se uništava imovina, je dužan odmah o događaju obavijestiti nadležnu policijsku postaju i dostaviti joj u pisanom ili usmenom obliku sva zapažanja o događaju (mjestu, vremenu i načinu počinjenja prekršaja, sudionicima i dokazima). Ustaljena je praksa disciplinskih sudova MUP-a RH da sankcioniraju policijske službenike koji izvan službe ne prijave narušavanje javnog reda i mira ili ne izvijeste policiju o kaznenom djelu. Tako je Prvostupanjski disciplinski sud MUP-a RH u Splitu pravomoćno utvrdio da je počinjena povreda službene dužnosti iz čl. 96. toč. 1. ZP-a („neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza“) kada policijski službenik „izvan službe, dana 22. srpnja 2021. g., oko 02,00 sata, prilikom održavanja malonogometnog turnira „Stipe Krnić“ na nogometnom igralištu pored osnovne škole u Vinjanima Donjim, osobnim opažanjem uočeno narušavanje javnog reda i mira od strane maloljetnog (...) i J. T., nije prijavio nadležnim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva unutarnjih poslova, nije primjenjivao policijske ovlasti u cilju sprječavanja navedenih inkriminiranih radnji, dok saznanja o okolnostima, svjedocima i počiniteljima istih nije pravovremeno dao nadležnim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva, uslijed čega su se počinitelji udaljili s mjesta događaja“ (rješenje, klasa: UP/I-114-04/22-02/451, urbroj: 511-01-158-23-9 od 04. svibnja 2023.), „prekršaj iz Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, čija su obilježja ostvarena seksualnim odnosom nepoznate muške i ženske osobe na javnom mjestu, kojemu je osobno svjedočio 27. srpnja 2022. godine u

¹³⁵ Upravni sud u Splitu, presudom broj: Usl-375/23-6 od 18. rujna 2023., odbio je tužbu kojom se tražilo poništenje disciplinske odluke, a u obrazloženju je istaknuo: „Ovaj sud, obzirom na sva prednja utvrđenja, također smatra da je tužitelj kao policijski službenik znao i trebao znati kakvo se ponašanje od njega očekuje odnosno da je u konkretnom slučaju o planiranom nezakonitom ponašanju D. K. trebao izvjestiti policiju, a što očito namjerno nije učinio, iako je to bio u obvezi, te je time kompromitirao svoj vlastit ugled kao policijskog službenika, a time i ugled policijske službe kao cjeline.“ Žalbu tužitelja je Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbio presudom broj: Usž-172/2024-4 od 29. listopada 2025.

vremenu od 03,00 do 04,00 sata u ugostiteljskom objektu „V.“ u Splitu, nije prijavio nadležnim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva unutarnjih poslova, nije primijenio policijske ovlasti u cilju sprječavanja, otkrivanja i prikupljanja podataka o tom prekršaju i počiniteljima, uslijed čega su počinitelji navedenog prekršaja izbjegli prekršajnu odgovornost, i što se tom prilikom doveo u poziciju da bude u kadru videozapisa na kojem se odvija radnja navedenog prekršaja i na kojemu se po njegovoj neverbalnoj komunikaciji može zaključiti da odobrava takvo nezakonito ponašanje, a koja snimka je nakon toga javno podijeljena putem društvenih mreža i aplikacija za razmjenu poruka, fotografija, videozapisa i drugih datoteka“ (rješenje, klasa: UP/I-114-04/22-02/357. urbroj: 511-01-158-22-5 od 04. studenog 2022.¹³⁶), „izvan službe, dana 07. listopada 2023. godine nije radi poduzimanja mjera iz nadležnosti policije odmah po događaju izvijestio operativno dežurstvo Policijske postaje Knin ili Operativno – komunikacijski centar policije Policijske uprave šibensko – kninske da ga je oko 03,00 sata u disco klubu „N“ u Kninu fizički napao i tjelesno ozlijedio K. J. tako da mu je isti prišao s leđa i praznom staklenom bocom ga udario u predio čela s desne strane, nakon čega je on pao na pod, dok je K. J. nakon tog napada napustio navedeni disco club, već je navedeni događaj prijavio policijskim službenicima tek dana 09. listopada 2023. godine kada je oko 14,00 sati pristupio u prostorije Policijske postaje Knin i protiv K. J. za navedeni napad podnio kaznenu prijavu za kazneno djelo napad na službenu osobu“ (rješenje klasa: UP/I-114-04/24-02/86, urbroj: 511-01-158-24-4 od 27. ožujka 2024.). Prvostupanjski disciplinski

¹³⁶ Citiranim rješenjem policijski službenik je, osim za povredu iz čl. 96. toč. 1. proglašen odgovornim i za povredu iz čl. 96. toč. 7. važećeg ZP-a („nedolično ponašanje u službi ili izvan službe kada teško šteti ugledu policije“). Upravni sud u Splitu, presudom broj: Usl-1026/23-6 od 14. veljače 2023 odbio je tužbu policijskog službenika kojom je tražio poništenje disciplinske odluke, a u obrazloženju odluke je istaknuo: „15. S tim u svezi, osnovano tuženik u obrazloženju osporenog rješenja navodi da se od tužitelja, kao policijskog službenika očekuje da i izvan radnog vremena svojim ponašanjem ne šteti ugledu službe koju obavlja, a da društvena zajednica ima legitimna očekivanja da se policijski službenici ponašaju primjereno i uz dužno poštovanje službe koju obavljaju te da doprinose očuvanju javnog reda i mira kao općeg dobra, a ne da svojim ponašanjem potiču, odnosno toleriraju takva ponašanja. 16. Vezano za primjedbu tužitelja kako nema ničeg nezakonitog što se našao u kadru videozapisa na kojemu se odvija radnja navedenog prekršaja, istaknuti je da tužitelj izdvaja iz konteksta činjenični dio opisa teže povrede službene dužnosti, jer se u nastavku činjeničnog opisa spominje kako se po njegovoj neverbalnoj komunikaciji može zaključiti da odobrava nezakonito ponašanje, što svakako predstavlja nedolično ponašanje izvan službe kad teško šteti ugledu policije.“

sud MUP-a RH u Rijeci pravomoćno je utvrdio da je počinjena povreda službene dužnosti iz čl. 96. toč. 2. ZP-a („nezakoniti rad ili propuštanje poduzimanja mjera i radnji na koje je službenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti“) kada policijski službenik, koji je izvan službe koristio usluge prostitutke K. G., „u vremenskom razdoblju od 06. siječnja 2022. do 22. travnja 2022, nije podnio pisano ni usmeno izvješće o saznanju za počinjenje prekršaja iz čl. 12. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira od strane K. G.“ (rješenje klasa: NK-UP/I-114-04/23-02/196, urbroj: 511-01-158-24-59 od 09. siječnja 2024.)¹³⁷

Policijski rukovoditelj na godišnjem odmoru, kojem je u opisu poslova radnog mjesta neposredno upravljanje i organiziranje rada u službi te uključivanje u rad i upravljanje pri rasvjetljavanju i obradi najsloženijih kaznenih djela, ovlašten je samoinicijativno uključiti se u kriminalističko istraživanje te donositi odluke o postupanju u konkretnome slučaju (Juras, 2021: 359). Visoki upravni sud Republike Hrvatske, u presudi broj: Usž-2331/20-2 od 21. listopada 2020., istaknuo je: „Stoga je, kao osnovano, sud ocijenio tužbene navode tužitelja da tužitelj, čije je radno mjesto Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika klasificirano u kategoriju rukovodećih radnih mjesta policijskih službenika, potkategoriju višeg rukovoditelja, ima određeni stupanj odgovornosti i samostalnosti u radu i to stupanj odgovornosti i ovlasti za donošenje odluke koja uključuje odgovornost za zadatke i odluke s učinkom na policijske poslove i poslove usko povezane s policijskim poslovima, uključujući nadzornu i upravljačku odgovornost te donošenje odluka bitnih za rad ustrojstvenih jedinica kojima rukovodi. Stoga je i prema ocjeni ovoga Suda, tužitelj bio ovlašten samoinicijativno se uključiti u završno kriminalističko istraživanje te samostalno odlučiti o postupanju u konkretnom slučaju odnosno puštanju uhićenika na slobodu, neovisno o tome

¹³⁷ Drugostupanjski disciplinski sud MUP-a RH odbio je žalbu prijavljenog policijskog službenika, a upravni spor je pravomoćno okončan presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž-3932/2024-2 od 08. listopada 2025., kojom je odbijena žalba prijavljenog protiv prvostupanjske presude, kojom je odbijena tužba protiv MUP-a RH radi poništenja navedene disciplinske odluke. Iz obrazloženja citirane drugostupanjske presude: „Analizirajući i cijeneći rezultate dokaznog postupka provedenog u disciplinskom postupku, prema ocjeni ovoga Suda prvostupanjski je sud imao osnove za zaključak da je u disciplinskom postupku pravilno utvrđeno vrijeme počinjenja povrede službene dužnosti, imajući pritom na umu dokumentaciju spisa predmeta, odnosno ispile poruka izmijenjenih između tužitelja i K. G., a iz kojih je razvidno točno vrijeme u kojem su se nalazili radi pružanja spolnih usluga uz naknadu, kao i vremenski raspon u kojem je tužitelj bio svjestan prekršajnih radnji K. G., a koje je propustio prijaviti.“

kakvu bi odluku o navedenom donijeli njegovi podređeni službenici budući da je on kao voditelj Službe ovlašten donositi takve odluke i ujedno obavezan preuzeti odgovornost za takvu odluku. (...) Prema ocjeni ovoga Suda, također nije od utjecaja na drugačije rješenje ove stvari činjenica što je tužitelj bio spornoga dana na godišnjem odmoru. Naime, činjenica što je tužitelj došao na posao tijekom slobodnog dana kada je bio na godišnjem odmoru, ne znači da je bio izvan službe.“

3. ZAKLJUČAK

Policija građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom Republike Hrvatske zaštićenih vrijednosti (čl. 2. st. 2. ZP-a). Obzirom na društvenu ulogu policije, zakonom propisane policijske poslove i ovlasti, u određenim okolnostima odnosno kada je to nužno (i moguće) radi zaštite života i osobne sigurnosti ljudi i imovine, policijski službenici su ovlašteni (imaju pravo i obvezu) postupati odnosno primijeniti policijske ovlasti i izvan službe.

Neprimjenjivanje policijskih ovlasti izvan službe kada je to bila dužnost policijskog službenika predstavlja težu povredu službene dužnosti. Kada policijski službenik sukladno zakonu postupi izvan službe on uživa pravnu zaštitu pa će u slučaju vrijeđanje ili omalovažavanja odnosno uporabe sile ili prijetnje prema takvom policijskom službeniku, biti ostvarena obilježja prekršaja iz čl. 17. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine, broj: 41/77., 52/87., 47/89., 55/89., 5/90. - proć. tekst, 30/90. – ispr., 47/90., 29/94., 114/22., 47/23. odnosno kaznenog djela „prisila prema službenoj osobi“ iz čl. 314. Kaznenog zakona, Narodne novine, broj: 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 36/24, 136/25, a pripadaju mu i druga prava za slučaj stradanja prilikom intervencije (čl. 20.-23. i čl. 26. ZP-a). Nepostupanje policijskog službenika izvan službe kada je neposredno ugrožen život neke osobe odnosno njezina osobna sigurnost i imovina, a policijski službenik je mogao efikasno spriječiti štetnu posljedicu, kao i prikrivanje informacija o kaznenom djelu koje se goni po službenoj dužnosti, a do koje je policijski službenik došao izvan službe, nespojivo je sa policijskom službom odnosno ulogom policijskog službenika. Nepoduzimanje policijskih ovlasti kod prekršaja kojima se nasilno i teže ugrožavaju temeljne vrijednosti koje policija štiti odnosno neobavješćavanje policije o takvom događaju i relevantnim okolnostima nije dopustivo i znatno otežava rad policije.

Jednostavno rečeno, policijski službenik izvan službe dužan je postupati u svim slučajevima prekršaja kojima je stvorena konkretna opasnost za život i sigurnosti ljudi i njihove imovine, bilo da se neposredno uključi u sprječavanje daljnjeg činjenja prekršaja bilo da o događaju izvijesti policiju, dok policijski službenik nije dužan izvan službe postupati u slučajevima kršenja propisa (prekršaja) kojima je stvorena apstraktna opasnost (primjerice, prometni prekršaji uslijed kojih nije došlo do prometne nesreće). Eventualni prigovor da je ZP-om (čl. 32. st. 2.) propisano da policijskom službeniku u službi može biti naloženo obavljanje poslova drugog radnog mjesta samo ako je za to osposobljen, a da ga se odredbom o postupanju izvan službe (čl. 6. st. 2. ZPPO-a) obvezuje i na postupanje za koje nisu svi policijski službenici osposobljeni, ne može se prihvatiti kao utemeljen jer su sprječavanje, otkrivanje i procesuiranje kaznenih djela i prekršaja temeljni policijski poslovi, a od policijskog službenika izvan službe se očekuje i traži da poduzme nužne i razumne (raspoložive), dakle neodgodive, radnje radi zaštite života i osobne sigurnosti ljudi i njihove imovine, pri čemu se ne očekuje niti je nužno da takav policijski službenik provodi kriminalističko istraživanje.

Za zaključiti je da zakonska odredba nije u dovoljnoj mjeri jasna (precizna) kako bi svaki policijski službenik znao u kojim slučajevima i na koji način mora reagirati izvan službe, a upravna i sudska praksa na određeni način, polazeći od društvene funkcije policije, ukazuju što bi bilo potrebno zakonom precizirati odnosno odrediti. Dakle, potrebno je zakonom precizno propisati u kojim sve slučajevima (kod kojih kaznenih djela i prekršaja) i u kojoj mjeri (na koji način) policijski službenik mora reagirati izvan službe. Ovo posebno iz razloga jer neobavljanje dužnosti izvan službe podliježe disciplinskoj odgovornosti.

Literatura:

1. Juras, D. Gracin, D. i Filipović H. (2023) „Kaznena djela primanja i davanja mita u pravu Republike Hrvatske“, Kriminalističke teme, 23 (3-4), 47.-71.
2. Juras D., Tauber L. (2017) „Obveza postupanja policijskih službenika izvan službe“, Hrvatska i komparativna javna uprava - Poseban prilog, 17 (4), 97.-102.
3. Juras, D. (2021) „Samoinicijativno uključivanje rukovoditelja na godišnjem odmoru u kriminalističko istraživanje“, Policija i sigurnost, 30 (2), 359.-360
4. Juras, D. (2017) „Zloupotreba položaja i ovlasti policijskog službenika“, Policija i sigurnost, 26 (3), 281.-282
5. Pavišić, B. i Veić, P. (1999) Komentar Kaznenog zakona, Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske
6. Veić, P. (2001) Zakon o policiji s komentarom i stvarnim kazalom, Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske
7. Veić i sur. (2009) Zakon o policijskim poslovima i ovlastima - tekst Zakona s pojašnjenjima, poveznicama i stvarnim kazalom, Zagreb: Narodne novine

Propisi, sudska praksa i ostali dokumenti:

1. <https://www.index.hr/vijesti/clanak/hvarski-polica-jac-izvan-sluzbe-rijesio-slucaj-ostecenja-parkiranih-auta/2703058.aspx>
2. <https://istarska-policija.gov.hr/vijesti/polica-jac-van-sluzbe-uhvatio-kradljivicu/35444>
3. <https://primorsko-goranska-policija.gov.hr/vijesti/polica-jac-izvan-sluzbe-uhvatio-pocinitelja-nekoliko-kaznenih-djela-kradja/29156>
4. Kazneni zakon, Narodne novine, broj: 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 36/24, 136/25.
5. Prekršajni zakon, Narodne novine, broj: 107/07., 39/13., 157/13., 110/15, 70/17., 118/18.
6. Prvostupanjski disciplinski sud MUP-a u Rijeci, rješenje klasa: NK-UP/I-114-04/23-02/196, urbroj: 511-01-158-24-59 od 09. siječnja 2024.
7. Prvostupanjski disciplinski sud MUP-a u Splitu, rješenje, klasa: UP/I-114-04/22-02/133, urbroj: 511-01-158-22-10 od 07. rujna 2022.

8. Prvostupanjski disciplinski sud MUP-a u Splitu, rješenje, klasa: UP/I-114-04/22-02/357. urbroj: 511-01-158-22-5 od 04. studenog 2022.
9. Prvostupanjski disciplinski sud MUP-a u Splitu, rješenje, klasa: UP/I-114-04/22-02/451, urbroj: 511-01-158-23-9 od 04. svibnja 2023.
10. Prvostupanjski disciplinski sud MUP-a u Splitu, rješenje, klasa: rješenje klasa: UP/I-114-04/24-02/86, urbroj: 511-01-158-24-4 od 27. ožujka 2024.
11. Upravni sud u Splitu, presuda broj: Usl-1026/23-6 od 14. veljače 2023
12. Upravni sud u Splitu, presuda broj: Usl-375/23-6 od 18. rujna 2023.,
13. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, presuda broj: Usž-2331/20-2 od 21. listopada 2020.
14. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, presuda broj: Usž-3932/2024-2 od 8. listopada 2025.
15. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, presuda broj: Usž-172/2024-4 od 29. listopada 2025.
16. Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda broj: I Kž-Us 4/16-4 od 04. travnja 2016.
17. Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, broj: 152/08., 76/09., 80/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19., 80/22., 36/24., 72/25.
18. Zakon o policiji, Narodne novine, broj: 129/00., 41/08.
19. Zakon o policiji, Narodne novine, broj: 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19, 155/23
20. Zakon o policijskim poslovima i ovlastima Narodne novine, broj: 76/09., 92/14., 70/19.
21. Zakon o sudovima, Narodne novine, broj: 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18., 126/19., 130/20., 21/22., 60/22., 16/23., 155/23., 36/24, 136/25.
22. Zakon o unutarnjim poslovima, Narodne novine, broj: 55/89., 18/90., 47/90., 19/91. – pročišćeni tekst, 73/91., 19/92., 33/92., 76/94., 161/98., 29/00., 53/00.
23. Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine, broj: 41/77., 52/87., 47/89., 55/89., 5/90. - proč. tekst, 30/90. – ispr., 47/90., 29/94., 114/22., 47/23.

Pregledni rad | Review paper

PRIMJENA UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOJ UPRAVI**APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION****Dr.sc. Ana Gavran Lulić, mag. iur., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

ana.gavran@vevu.hr

Doc. dr. sc. Daša Panjaković Senjić

Veleučilište Baltazar Zaprešić

dpanjakovicsenjić@bak.hr

Miroslav Mudri, univ.mag.iur.spec.oec., pred.

Viši sudski savjetnik- specijalist

Općinski sud u Vukovaru

miroslav.mudri@osvu.pravosudje.hr

Sažetak:

Razvoj umjetne inteligencije otvara nova pitanja i mogućnosti u području javne uprave, osobito u kontekstu povećanja učinkovitosti, dostupnosti i funkcionalne prilagodljivosti javnih usluga. U radu se analizira primjena umjetne inteligencije u javnoj upravi s posebnim naglaskom na njezin potencijal u automatizaciji administrativnih procesa, obradi i strukturiranju podataka, komunikaciji s građanima te unaprjeđenju organizacije upravnog rada. Rad se temelji na analizi relevantne domaće i međunarodne znanstvene i stručne literature, uz normativni i konceptualni prikaz ključnih područja primjene umjetne inteligencije u javnom sektoru. Posebna pozornost posvećena je zakonodavnom okviru, aktualnim razvojnim trendovima u Republici Hrvatskoj te izazovima koji prate širu institucionalnu integraciju takvih tehnologija. U tom se smislu razmatraju pitanja transparentnosti, zaštite osobnih podataka, kvalitete podataka, algoritamske pristranosti i potrebe za ljudskim nadzorom nad sustavima koji mogu utjecati na upravno postupanje. Zaključno se ističe da umjetna inteligencija može imati značajnu potporu u modernizaciji javne uprave, ali samo uz jasno uređen pravni, organizacijski i etički okvir njezine uporabe.

Ključne riječi: *digitalna transformacija, javna uprava, transparentnost, umjetna inteligencija, zakonitost.*

Summary:

The development of artificial intelligence opens up new questions and opportunities in the field of public administration, especially in the context of increasing the efficiency, accessibility and functional adaptability of public services. The paper analyzes the application of artificial intelligence in public administration with a special emphasis on its potential in the automation of administrative processes, data processing and structuring, communication with citizens and improving the organization of administrative work. The paper is based on an analysis of relevant domestic and international scientific and professional literature, with a normative and conceptual overview of key areas of application of artificial intelligence in the public sector. Special attention is paid to the legislative framework, current development trends in the Republic of Croatia and

the challenges that accompany the broader institutional integration of such technologies. In this regard, the issues of transparency, personal data protection, data quality, algorithmic bias and the need for human oversight of systems that can affect administrative action are considered. In conclusion, it is emphasized that artificial intelligence can have significant support in the modernization of public administration, but only with a clearly regulated legal, organizational and ethical framework for its use.

Keywords: *artificial intelligence, digital transformation, legality, public administration, transparency.*

1. UVOD

Javna uprava djeluje u funkciji ostvarivanja javnog interesa, zaštite prava građana i provedbe javnih politika, zbog čega svaka tehnološka promjena mora ostati usklađena s temeljnim načelima zakonitosti, transparentnosti, odgovornosti i jednakog postupanja. U europskom pravnom okviru to je dodatno potvrđeno pravom na dobru upravu¹³⁸, koje podrazumijeva pravično, nepristrano i pravodobno postupanje javnih tijela. U tom smislu vrijednost umjetne inteligencije u javnoj upravi ne proizlazi samo iz njezine tehničke učinkovitosti, nego iz sposobnosti da unaprijedi kvalitetu upravnog rada bez narušavanja pravne sigurnosti i institucionalne legitimnosti.

Za razliku od klasične digitalizacije, koja je uglavnom značila prijenos postojećih administrativnih postupaka u elektroničko okruženje, umjetna inteligencija otvara mogućnost dublje preobrazbe upravnih procesa. Njezina važnost očituje se u sposobnosti obrade velikih količina podataka, prepoznavanja obrazaca i automatizacije rutinskih zadataka, čime se dio administrativnog opterećenja može prenijeti sa službenika na tehnološke sustave. Time se javna uprava postupno udaljava od pretežno reaktivnog modela rada i približava pristupu u kojem je moguće ranije prepoznati potrebe, opterećenja i određene upravne rizike. Takav razvoj osobito je važan u uvjetima sve veće složenosti javnog sektora, obilježenog velikim brojem procedura, podataka i

¹³⁸ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202, 7. 6. 2016., str. 389-405.

zahtjeva korisnika. U tom kontekstu umjetna inteligencija može pridonijeti učinkovitijem upravljanju predmetima, boljem planiranju resursa, kvalitetnijoj analizi podataka te bržoj i pristupačnijoj komunikaciji s građanima.

Značaj umjetne inteligencije u javnoj upravi posebno dolazi do izražaja u područjima koja uključuju standardizirane i ponavljajuće administrativne procese, kao što su klasifikacija podnesaka, obrada zahtjeva, usmjeravanje predmeta, analiza javnih politika ili otkrivanje nepravilnosti u upravnim i financijskim sustavima. U takvim područjima umjetna inteligencija može smanjiti administrativno opterećenje i povećati operativnu učinkovitost, dok se ljudski kapaciteti mogu snažnije usmjeriti na poslove koji zahtijevaju pravnu prosudbu, diskrecijsko odlučivanje i neposrednu komunikaciju sa strankama. Međutim, njezina primjena u javnom sektoru ne može se opravdavati isključivo kriterijem brzine ili racionalizacije. Budući da se koristi u prostoru javne odgovornosti, nužno je razmotriti i pitanja transparentnosti, objašnjivosti, kvalitete podataka, mogućih diskriminatornih učinaka te odgovornosti za odluke i posljedice koje iz takvih sustava proizlaze. Slijedom toga, umjetna inteligencija u javnoj upravi nije samo tehnološko, nego i pravno, etičko i upravljačko pitanje.

Potreba za jasnim pravilima njezine uporabe posebno je naglašena na razini Europske unije. Donošenjem Uredbe (EU) 2024/1689¹³⁹, odnosno *AI Acta*, uspostavljen je regulatorni okvir koji primjenu umjetne inteligencije promatra kroz razinu rizika i moguće učinke na temeljna prava i javne funkcije. Takav pristup potvrđuje da umjetna inteligencija u javnoj upravi nije samo tehnički alat, nego instrument čija uporaba mora biti pravno i institucionalno nadzirana. U hrvatskom kontekstu njezina se važnost dodatno povezuje s procesom modernizacije javne uprave i razvojem digitalno zrelijih institucija. Međutim, stvarna vrijednost umjetne inteligencije neće ovisiti samo o razini tehnološke implementacije, nego o tome u kojoj će mjeri biti uključena u upravne procese na način koji istodobno povećava učinkovitost, čuva zakonitost i jača povjerenje građana u javne institucije.

Polazeći od navedenih teorijskih i praktičnih okolnosti, u radu se razmatra položaj i uloga umjetne inteligencije u suvremenoj javnoj upravi, s posebnim naglaskom na područja njezine primjene,

¹³⁹ Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. (Akt o umjetnoj inteligenciji), SL L, 12. 7. 2024.

normativne pretpostavke uporabe, aktualni stupanj razvoja u Republici Hrvatskoj te izazove koji prate njezinu integraciju u upravne procese. Analitičko usmjerenje rada ne počiva na razumijevanju umjetne inteligencije isključivo kao sredstva tehničke modernizacije, nego na sagledavanju njezina stvarnog dosega u unaprjeđenju učinkovitosti, dostupnosti i funkcionalne prilagodljivosti javne uprave, uz istodobno očuvanje zakonitosti, odgovornosti i zaštite prava građana. U tom se smislu umjetna inteligencija promatra kao jedno od relevantnih obilježja suvremene upravne transformacije, ali i kao pokazatelj sposobnosti države da tehnološke inovacije uklopi u okvir dobrog upravljanja i javne odgovornosti.

Rad je koncipiran kao pregledni rad temeljen na analizi domaće i međunarodne znanstvene i stručne literature te relevantnih europskih i nacionalnih normativnih izvora koji uređuju ili usmjeravaju primjenu umjetne inteligencije u javnom sektoru. U skladu s navedenim, temeljno istraživačko pitanje rada usmjereno je na utvrđivanje načina na koji umjetna inteligencija može pridonijeti modernizaciji javne uprave uz istodobno očuvanje zakonitosti, transparentnosti, etičnosti i zaštite javnog interesa. U metodološkom smislu primijenjene su deskriptivna, analitička, komparativna i normativna metoda, s ciljem sagledavanja teorijskih polazišta, regulatornih rješenja, praktičnih mogućnosti primjene i ključnih izazova implementacije. Naposljetku, izvori su odabrani prema njihovoj znanstvenoj relevantnosti, aktualnosti i tematskoj povezanosti s područjem javne uprave, digitalne transformacije i upravljanja umjetnom inteligencijom.

2. UMJETNA INTELIGENCIJA I JAVNA UPRAVA

Digitalna transformacija javnog sektora promijenila je način na koji se promatra uloga javne uprave. Ona se više ne razumije isključivo kao normativno i proceduralno uređen aparat provedbe javne vlasti, nego i kao operativni sustav koji mora osigurati pravodobne, dostupne i funkcionalno prilagodljive javne usluge. U takvom okruženju umjetna inteligencija nastupa kao važan instrument upravne modernizacije, osobito ondje gdje tradicionalni birokratski modeli pokazuju ograničenja u brzini obrade, koordinaciji i upravljanju podacima (Tuominen i Hasu, 2020). Međutim, odnos između umjetne inteligencije i javne uprave ne svodi se samo na uvođenje naprednijih digitalnih alata u postojeće administrativne procese. Riječ je o širem pomaku u logici upravljanja, u kojem se klasični model temeljen na formalnoj proceduri sve više nadopunjuje

podatkovno usmjerenim, interoperabilnim i analitički podržanim pristupima. U tom smislu digitalne tehnologije više nisu samo tehnička infrastruktura administracije, nego i sastavni dio institucionalne sposobnosti države da djeluje učinkovitije, predvidivije i u skladu s logikom javne vrijednosti (Criado i Gil-Garcia, 2019).

U praktičnom smislu, takve se mogućnosti očituju u automatiziranoj obradi dokumenata, klasifikaciji zahtjeva, upravljanju korisničkom komunikacijom, procjeni rizika i analitičkoj potpori odlučivanju. Posebno su relevantni sustavi temeljeni na obradi prirodnog jezika, koji se sve češće koriste kao ulazna točka komunikacije između građana i javnih institucija. Njihova važnost nije samo u tehničkoj dostupnosti, nego i u tome što mogu smanjiti informacijski jaz između administracije i korisnika, olakšati snalaženje u složenim upravnim postupcima te rasteretiti dio operativnog rada službenika (Riikinen i sur., 2018).

Suvremena javna uprava djeluje u informacijski zasićenom i komunikacijski dinamičnom okruženju, u kojem se potrebe građana i društveni problemi pojavljuju brže nego što ih klasični upravni mehanizmi mogu registrirati. Primjena analitičkih modela može stoga pridonijeti responzivnijem djelovanju institucija, ranijem prepoznavanju trendova i preciznijem usmjeravanju javnih intervencija (Rizk i Lindgren, 2025). U tom smislu umjetna inteligencija ne djeluje samo kao alat učinkovitosti, nego i kao potencijalni mehanizam jačanja prilagodljivosti javne uprave.

Istodobno, upravo zato što zahvaća područja upravnog odlučivanja, umjetna inteligencija u javnom sektoru ne može se vrednovati isključivo prema kriterijima funkcionalne učinkovitosti. Za razliku od privatnog sektora, gdje se tehnološka rješenja dominantno ocjenjuju kroz produktivnost i tržišnu isplativost, javna uprava mora svoje djelovanje uskladiti s više čimbenika. Točnije, primjena umjetne inteligencije u javnom sektoru zahtijeva osiguravanje objašnjivosti, transparentnosti, pravednosti i odgovornosti algoritamskih sustava. Nadalje, prisutni su izazovi povezani s mogućim diskriminatornim učincima, zaštitom privatnosti i osobnih podataka te određivanjem pravne i institucionalne odgovornosti za odluke i posljedice povezane s primjenom umjetne inteligencije (Wirtz, Weyerer i Geyer, 2018). Iz navedenih nalaza proizlazi da analizu umjetne inteligencije u javnoj upravi nije moguće provoditi bez razmatranja transparentnosti, pravednosti, odgovornosti, privatnosti i rizika diskriminacije.

Upravo se na toj točki pokazuje da je uspješnost primjene umjetne inteligencije manje pitanje same tehnologije, a više pitanje institucionalne spremnosti. Kvaliteta i povezivost podataka, jasno

uređeni mehanizmi upravljanja, dostupnost stručnih kompetencija te regulatorni i etički okvir važniji su od same činjenice tehnološke implementacije.

Dosadašnja iskustva pokazuju da prepreke digitalnoj transformaciji javnog sektora često nisu isključivo tehnološke naravi, nego proizlaze i iz organizacijskih izazova, pitanja odgovornosti, zahtjeva transparentnosti te neusklađenosti između regulatornih okvira i operativne primjene digitalnih sustava (Rizk i Lindgren, 2025).

3 ZAKONODAVNI OKVIR

Primjena umjetne inteligencije u javnom sektoru ne može se svesti na tehničko ili organizacijsko pitanje. Riječ je o području koje izravno zadire u zakonitost postupanja javnih tijela, zaštitu temeljnih prava i granice dopuštene uporabe digitalnih tehnologija. Zbog toga regulatorni okvir predstavlja temeljni preduvjet njezine legitimne primjene, a ne samo prateći element tehnološke modernizacije.

Na razini Europske unije taj okvir oblikovan je donošenjem Akta o umjetnoj inteligenciji¹⁴⁰, koji uvodi sustav regulacije temeljen na procjeni rizika. Polazište takvog pristupa jest da sve primjene umjetne inteligencije nemaju jednaku pravnu i društvenu težinu, pa se opseg obveza određuje razmjerno mogućim učincima na pojedince i društvo. U tom se kontekstu razlikuju zabranjeni sustavi, visokorizične primjene te ostali oblici uporabe, pri čemu se regulatorni zahtjevi postupno pooštravaju s rastom potencijalnih posljedica. Posebno mjesto zauzimaju visokorizični sustavi, koji se koriste u područjima poput zapošljavanja, obrazovanja, pristupa javnim uslugama, migracija, provedbe zakona ili upravljanja infrastrukturom. Za njih su propisane strože obveze, uključujući procjenu usklađenosti, kontinuirani nadzor i jasne mehanizme odgovornosti. Time se uporaba umjetne inteligencije premješta iz sfere tehnološke inovacije u područje pravno kontroliranog djelovanja.

Međutim, normativna prilagodba ne može se svesti na formalno preuzimanje europskih pravila. Primjena umjetne inteligencije u javnoj upravi nužno je povezana s upravnim postupkom,

¹⁴⁰ Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. (Akt o umjetnoj inteligenciji), SL L, 12. 7. 2024.

elektroničkom komunikacijom, zaštitom osobnih podataka i upravljanjem informacijskim sustavima. To podrazumijeva organizacijske promjene, razvoj stručnih kompetencija i jačanje kapaciteta za upravljanje digitalnim procesima. Istodobno, regulatorni okvir sve se više oblikuje na sjecištu prava, etike i javnog upravljanja. Uz pravne zahtjeve, naglasak se stavlja na načela poput transparentnosti, nediskriminacije, zaštite privatnosti i jasno definirane odgovornosti za odluke donesene uz potporu umjetne inteligencije (Završnik i Simončič, 2023). Takav pristup odražava svijest o rizicima, uključujući algoritamsku pristranost, povrede privatnosti i moguće zlouporabe tehnologije.

Slijedom navedenog, vidljivo je kako se regulacija umjetne inteligencije ne promatra izolirano, nego u povezanosti s drugim područjima digitalnog prava, osobito zaštitom podataka i upravljanjem informacijama (Koprek, 2022). U javnom sektoru to je posebno izraženo jer se sustavi umjetne inteligencije gotovo uvijek koriste u okviru već postojećih normativnih i organizacijskih struktura. U konačnici, zakonodavni okvir određuje uvjete pod kojima umjetna inteligencija može biti uključena u djelovanje javne uprave. Europski model, utemeljen na procjeni rizika i zaštiti temeljnih prava, postavlja osnovu takvog pristupa, dok njegova provedba na nacionalnoj razini zahtijeva širu institucionalnu prilagodbu.

4. ANALIZA TRENUTNOG STANJA UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOJ UPRAVI

Sadašnje stanje umjetne inteligencije u javnoj upravi može se razumjeti jedino u kontekstu šire digitalne preobrazbe države. U tom procesu umjetna inteligencija nije izdvojeni tehnološki dodatak, nego mogući nastavak promjena koje su već zahvatile upravne postupke, upravljanje podacima i komunikaciju s korisnicima javnih usluga. Zbog toga procjena njezine stvarne prisutnosti ne ovisi samo o broju pojedinačnih rješenja, nego ponajprije o razini institucionalne spremnosti, odnosno o razvijenosti digitalne infrastrukture, povezanosti sustava, kvaliteti podataka i stručnim kapacitetima zaposlenika. U odnosu na privatni sektor, javna uprava pritom djeluje u osjetljivijem normativnom prostoru, opterećenom zahtjevima zakonitosti, transparentnosti i odgovornosti, pa se i uvođenje umjetne inteligencije odvija sporije i opreznije (Wirtz, Weyerer i Geyer, 2019).

U hrvatskom kontekstu razvoj umjetne inteligencije usko je povezan s europskim digitalnim politikama i nacionalnim strateškim dokumentima. Strategija digitalne Hrvatske do 2032. godine¹⁴¹ jasno upućuje na to da modernizacija javne uprave ne može ostati na razini informatizacije postojećih procedura, nego mora obuhvatiti dublje promjene u organizaciji procesa i oblikovanju usluga. Takvo polazište podudara se i s teorijskim pristupima koji digitalnu transformaciju javnog sektora promatraju kao institucionalnu, a ne samo tehnološku promjenu (Mergel, Edelmann i Haug, 2019). To ujedno znači da umjetna inteligencija može imati stvarni učinak samo ondje gdje su prethodno stvoreni osnovni organizacijski i podatkovni preduvjeti. U suprotnom se nova rješenja ugrađuju u već postojeće slabosti, pa digitalni sloj ne uklanja neučinkovitost, nego je samo prenosi u drukčiji oblik.

Slika razvoja u Republici Hrvatskoj je neujednačena. Naime, u pojedinim segmentima vidljiv je napredak, osobito u razvoju elektroničkih javnih usluga i širenju digitalnih platformi, ali su istodobno prisutna ograničenja povezana s nedovoljnom interoperabilnošću, razlikama u organizacijskoj spremnosti tijela javne vlasti i manjkom specifičnih kompetencija potrebnih za složenije oblike analitičke primjene. Takva kombinacija djelomične digitalne zrelosti i trajnih strukturnih prepreka upućuje na to da se hrvatska javna uprava još uvijek nalazi u prijelaznoj fazi između osnovne digitalizacije i ozbiljnije institucionalne uporabe umjetne inteligencije.

Važan temelj za taj razvoj čine infrastrukturni i normativni pomaci. Uspostava Centra dijeljenih usluga, odnosno državnog oblaka, ojačala je tehničke pretpostavke za integraciju informacijskih sustava, dok je Uredba o uredskom poslovanju¹⁴² iz 2021. godine dodatno učvrstila elektroničko vođenje administrativnih postupaka i razmjenu podataka među institucijama. Ipak, sama dostupnost infrastrukture nije dovoljna. Ključna zapreka i dalje proizlazi iz funkcionalne rascjepkanosti javne uprave, u kojoj su procesi često organizirani prema unutarnjoj nadležnosti institucija, a ne prema stvarnim potrebama korisnika. U takvom okruženju tehnološki alat može unaprijediti pojedini segment rada, ali teško može proizvesti širi učinak bez procesnog usklađivanja i koordinacije.

¹⁴¹ Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, Narodne novine, br. 2/2023.

¹⁴² Uredba o uredskom poslovanju, Narodne novine, br. 75/2021.

Trenutačna primjena umjetne inteligencije najveći potencijal pokazuje u standardiziranim, repetitivnim i dokumentacijski intenzivnim poslovima. Javni sektor obilježen je velikim brojem postupaka koji se oslanjaju na klasifikaciju predmeta, provjeru formalnih uvjeta, obradu dokumentacije i provođenje unaprijed definiranih radnih koraka. Takvi poslovi prikladni su za različite oblike inteligentne automatizacije, uključujući obradu dokumenata, prepoznavanje obrazaca i analitičku potporu administrativnim tokovima (Vukelić, Šehanović i Vodvarka, 2024). Međutim, i u tom području ostaje isto ograničenje: tehnološko rješenje ne može nadomjestiti loše oblikovan proces, nepovezane evidencije ili nejasnu raspodjelu odgovornosti.

Zbog toga se sadašnje stanje umjetne inteligencije u javnoj upravi ne može procjenjivati samo prema kriteriju učinkovitosti. Upravni sustav mora istodobno osigurati objašnjivost, mogućnost provjere i odgovornost za postupanje, osobito kada tehnološki sustavi utječu na prava i pravne interese građana. U tom se smislu u literaturi opravdano naglašava potreba razvoja odgovorne umjetne inteligencije, koja podrazumijeva zaštitu podataka, razumljivost algoritamskih odluka i očuvanje ljudske kontrole nad ključnim upravnim postupcima (Sun i Medaglia, 2019). Umjetna inteligencija stoga u javnom sektoru nije zamjena za institucionalnu prosudbu, nego instrument koji može poduprijeti njezinu kvalitetu.

Najvidljiviji oblici takve uporabe trenutačno se pojavljuju u komunikaciji s građanima. Chatbotovi i virtualni asistenti omogućuju automatizirano pružanje informacija i brže usmjeravanje korisnika kroz složene procedure, što je posebno važno u okolnostima u kojima se od uprave očekuje veća dostupnost i jednostavniji pristup uslugama (Kralj i sur., 2024). Ipak, učinak takvih sustava ne ovisi samo o njihovoj tehničkoj izvedbi, nego o tome jesu li povezani sa stvarnim upravnim procesima i mogu li odgovoriti na konkretne potrebe korisnika. Dosadašnja istraživanja pokazuju da oni mogu stvarati javnu vrijednost, ali da njihovi dosezi ostaju ograničeni kada se uvode parcijalno, bez jasnog organizacijskog uporišta (Larsen i Folstad, 2024).

Takav razvoj potvrđuju i pojedini međunarodni primjeri, koji pokazuju da se umjetna inteligencija u javnoj upravi zasad najuspješnije primjenjuje ondje gdje može rasteretiti standardizirane komunikacijske i administrativne procese. U Estoniji se to vidi kroz digitalnog asistenta *Kratt*, integriranog u državni portal eesti.ee, koji građanima olakšava pristup informacijama i snalaženje kroz javne usluge, čime umjetna inteligencija djeluje prvenstveno kao alat za povećanje dostupnosti i protočnosti upravnog sustava, a ne kao zamjena za upravno odlučivanje (Öcal i

Tunca, 2025). S druge strane, argentinski primjer sustava *Prometea* pokazuje drukčiji, ali jednako važan smjer primjene. Riječ je o rješenju razvijenom u okviru pravosudno-upravnog sustava, koje služi za klasifikaciju predmeta, automatizirano generiranje dokumenata i prediktivnu analizu prethodnih slučajeva, s ciljem ubrzavanja rada institucija i smanjenja administrativnog opterećenja (Corvalán, 2020). U oba slučaja potvrđuje se isto polazište: umjetna inteligencija u javnom sektoru trenutačno najveću vrijednost ostvaruje kao potporni alat u obradi informacija, usmjeravanju korisnika i standardizaciji repetitivnih postupaka, dok se njezina legitimnost i održivost i dalje oslanjaju na ljudski nadzor, transparentnost i jasno definiranu institucionalnu odgovornost.

Hrvatski primjeri potvrđuju upravo takav obrazac postupnog i selektivnog razvoja. Sustav *e-Građani* pritom ne predstavlja primjer umjetne inteligencije u užem smislu, ali je važan kao digitalni temelj bez kojega naprednija inteligentna rješenja teško mogu imati širi učinak. Njegova važnost proizlazi iz toga što uspostavlja komunikacijski, organizacijski i podatkovni okvir za daljnju nadogradnju javnih usluga. Drugim riječima, prije nego što umjetna inteligencija može postati djelotvoran alat uprave, mora postojati stabilan sustav digitalnih usluga u koji se može smisleno uklopiti.

Konkretniji primjer javno vidljive primjene predstavlja *digitalni asistent Andrija*, razvijen tijekom pandemije bolesti COVID-19. Njegova je važnost bila dvostruka. S jedne strane omogućio je brzo informiranje i osnovno usmjeravanje korisnika, a s druge je pokazao da hrvatski javni sektor može u kratkom roku aktivirati inteligentni alat u području neposrednog javnog interesa. Istodobno je razotkrio i granice takvih rješenja: najveću vrijednost ostvaruju u standardiziranim i komunikacijski intenzivnim situacijama, dok ne mogu preuzeti složenije oblike stručnog odlučivanja. Daljnji razvoj vidljiv je kroz sustav *mGrađani* i portal *Životne situacije*, gdje se javne usluge sve više nastoje organizirati prema konkretnim životnim okolnostima građana, a ne samo prema administrativnim kategorijama. U takvom okruženju AI chatbotovi imaju posebnu funkciju jer ne služe samo davanju informacija, nego i digitalnom vođenju korisnika kroz složene upravne situacije. Tu se i najjasnije vidi gdje umjetna inteligencija trenutno može stvoriti stvarnu javnu korist: ne kroz autonomno odlučivanje, nego kroz pojednostavljenje pristupa informacijama, smanjenje korisničkog opterećenja i lakše snalaženje u upravnom sustavu (Đanić Čeko i Guštin, 2022).

Specijaliziraniji primjer moguće je naći i u području javne nabave, gdje alati poput *Biltenka* služe kao pomoć u snalaženju kroz složeno normativno i proceduralno područje. Vrijednost takvih rješenja nije u zamjeni stručnog prosuđivanja, nego u bržem pronalaženju relevantnih informacija i većoj preglednosti izvora. Upravo takva pomoćna i usmjeravajuća funkcija trenutno je i najprimjereniji oblik primjene umjetne inteligencije u većini javnih djelatnosti, osobito ondje gdje je nužno očuvati pravnu sigurnost i jasnu raspodjelu odgovornosti.

Posebno važan smjer razvoja otvara zdravstvo. Projekt *AI4Health.Cro* pokazuje da održiva primjena umjetne inteligencije ne može počivati samo na pojedinačnim aplikacijama, nego na izgradnji šireg okruženja za testiranje, evaluaciju, razvoj kompetencija i sigurnu primjenu novih rješenja. Njegova važnost nije samo u tehnologijama koje se razvijaju, nego u modelu institucionalne suradnje koji podrazumijeva kvalitetne podatke, regulatornu usklađenost i mogućnost provjere rješenja u stvarnom okruženju.¹⁴³ Upravo takvi primjeri pokazuju da ozbiljnija uporaba umjetne inteligencije zahtijeva više od pojedinačne inovacije: traži stabilan sustav, stručnu potporu i jasno uređene uvjete primjene.

Promatrano u cjelini, trenutno stanje umjetne inteligencije u hrvatskoj javnoj upravi pokazuje da se njezina primjena još uvijek dominantno zadržava u području pomoćnih funkcija, administrativnog rasterećenja i korisničke komunikacije. Složeniji oblici analitičke i prediktivne uporabe i dalje su ograničeni organizacijskim, normativnim i podatkovnim čimbenicima.

5. IZAZOVI UVOĐENJA UMJETNE INTELIGENCIJE U RADU JAVNE UPRAVE

Uvođenje umjetne inteligencije u javnu upravu najčešće se opravdava očekivanjima veće učinkovitosti, brže obrade podataka, bolje dostupnosti usluga i kvalitetnije analitičke potpore odlučivanju. Takva očekivanja imaju stvarno uporište jer sustavi umjetne inteligencije mogu automatizirati rutinske zadatke¹⁴⁴, unaprijediti komunikaciju s građanima i olakšati obradu velikih količina informacija (Wirtz, Weyerer i Geyer, 2019). Ipak, u javnom sektoru presudno pitanje nije

¹⁴³ Hrvatski zavod za javno zdravstvo. *AI4Health.Cro*. <https://www.hzjz.hr/projekti/ai4health-cro/>.

¹⁴⁴ Europska komisija (n.d.). *A definition of Artificial Intelligence: main capabilities and scientific disciplines*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/definition-artificial-intelligence-main-capabilities-and-scientific-disciplines>.

samo može li određena tehnologija ubrzati postupak, nego pod kojim uvjetima to čini i kakve posljedice pritom proizvodi za zakonitost, prava građana i odgovornost javnih tijela.

Upravo tu nastaje temeljna napetost primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi. Dok se u privatnom sektoru tehnološka rješenja ponajprije vrednuju prema produktivnosti i tržišnoj koristi, javna uprava djeluje u okviru strožih zahtjeva transparentnosti, obrazloženosti postupanja i zaštite javnog interesa. Zato se umjetna inteligencija u tom području ne može ocjenjivati samo prema brzini ili operativnoj koristi, nego i prema tome je li njezina uporaba usklađena s načelima jednakosti, zakonitosti i ljudskog nadzora.

Jedan od najozbiljnijih problema odnosi se na pogreške i pristranosti u automatiziranoj obradi. Algoritamski sustavi često se prikazuju kao neutralni, ali njihovi rezultati ovise o podacima na kojima su razvijeni i trenirani. Ako su u tim podacima prisutne društvene, institucionalne ili statističke pristranosti, sustav ih može reproducirati, pa čak i pojačati. To je osobito osjetljivo u područjima poput socijalne politike, zapošljavanja, pravosuđa ili pristupa javnim uslugama, gdje algoritamska pogreška može imati izravne posljedice za raspodjelu prava, resursa i društvenih prilika. Zbog toga kvaliteta podataka, redovita evaluacija modela i dostupnost pravnih mehanizama zaštite nisu sporedni zahtjevi, nego temeljni uvjeti njihove dopuštene uporabe (Steen, Timan i van de Poel, 2021; Tangi, van Noordt i Rodriguez Müller, 2023).

S time je povezano i pitanje transparentnosti. U javnoj upravi nije dovoljno da sustav daje rezultat; mora biti moguće razumjeti na temelju čega je do njega došao, osobito kada takav rezultat utječe na prava ili pravni položaj pojedinca. Ako ni korisnici ni nadležne institucije ne mogu jasno pratiti logiku sustava, otežano je obrazlaganje odluka, a time i njihovo pravno preispitivanje. Taj je problem posebno izražen kod složenijih modela strojnog i dubokog učenja, čije je funkcioniranje često teško objasniti i stručnjacima. U takvim okolnostima tehnološka primjena može doći u izravan sukob s obvezom javne vlasti da postupa provjerljivo i odgovorno (Cath i sur., 2018).

Drugo veliko područje rizika odnosi se na privatnost, sigurnost podataka i kibernetičku otpornost. Javna uprava raspolaže osjetljivim informacijama o zdravlju, prihodima, obrazovanju i socijalnom statusu građana, pa primjena umjetne inteligencije dodatno pojačava važnost pitanja zakonitosti obrade, svrhe korištenja podataka, načina njihove pohrane i zaštite od zlouporabe. Povjerenje građana u digitalne javne usluge ne ovisi samo o tome funkcionira li sustav učinkovito, nego i o uvjerenju da će se njihovi podaci obrađivati razmjerno, sigurno i u skladu s pravilima. Sigurnosni

propusti zato ne predstavljaju samo tehnički nedostatak, nego mogu ozbiljno narušiti legitimnost javnih institucija (Maksimentseva i Maksimentsev, 2024).

Važnu skupinu prepreka čine i organizacijski te kadrovski problemi. Uspješna primjena umjetne inteligencije ne ovisi samo o dostupnosti softvera ili infrastrukture, nego o sposobnosti institucija da takve sustave razumiju, nadziru i uključe u postojeće procese rada. Dodatnu prepreku predstavlja i otpor promjenama, osobito kada se nove tehnologije doživljavaju kao prijetnja postojećim radnim mjestima ili kao sredstvo pojačanog nadzora nad zaposlenicima (Tangi, van Noordt i Rodriguez Müller, 2023; Batsman, Tolkushcha i Kovtun, 2024).

Izazovi nisu ograničeni samo na institucije, već se pojavljuju i na strani korisnika javnih usluga. Uspjeh digitalne javne uprave ovisi o razini digitalne uključenosti stanovništva, a primjena umjetne inteligencije može produbiti razlike između onih koji raspolažu potrebnim vještinama i onih koji ih nemaju. Starije osobe, građani nižeg obrazovnog ili socioekonomskog statusa te stanovnici slabije infrastrukturno opremljenih sredina mogu imati veće poteškoće u korištenju digitalnih procedura. Ako se to zanemari, tehnologija uvedena radi povećanja dostupnosti može dovesti do novog oblika administrativne isključenosti. Zato digitalna transformacija mora uključivati i mjere edukacije korisnika, digitalnog uključivanja i očuvanja alternativnih kanala pristupa javnim uslugama.

Posebnu težinu ima i etička granica uporabe umjetne inteligencije u javnom sektoru. Javna uprava nije neutralno tehnološko okruženje, nego prostor u kojem se odlučuje o pravima, obvezama i društvenom položaju građana. U takvim okolnostima nije dovoljno pretpostaviti da algoritamska obrada automatski dovodi do kvalitetnije odluke. U područjima poput zdravstva, obrazovanja, socijalne skrbi ili pravosuđa odluke često zahtijevaju razumijevanje konteksta, prosudbu i odgovornost koju tehnologija ne može preuzeti. Umjetna inteligencija može pridonijeti strukturiranju informacija i analitičkoj potpori, ali ne može zamijeniti vrijednosnu procjenu i institucionalnu odgovornost koje moraju ostati u domeni čovjeka (Steen, Timan i van de Poel, 2021).

Promatrani skupno, izazovi uvođenja umjetne inteligencije u javnu upravu ne proizlaze prvenstveno iz same tehnologije, već iz složenosti okruženja u kojem se ona koristi. Umjetna inteligencija može unaprijediti učinkovitost i kvalitetu javnih usluga, ali samo ako je njezina primjena povezana s jasnim pravilima, visokom razinom zaštite podataka, provjerljivošću algoritamskih postupaka, jačanjem kompetencija zaposlenika i brigom za uključivost korisnika. Bez

tih pretpostavki postoji opasnost da tehnologija, umjesto sredstva modernizacije, postane izvor novih nejednakosti, nepovjerenja i upravne nesigurnosti. Zato pitanje umjetne inteligencije u javnom sektoru treba promatrati manje kao pitanje same inovacije, a više kao pitanje sposobnosti institucija da tehnološku promjenu usmjere i nadziru.

6. ZAKLJUČAK

Primjena umjetne inteligencije u javnoj upravi ne može se razumjeti kao isključivo tehnološko pitanje, već ponajprije kao izraz institucionalne sposobnosti, regulatorne uređenosti i upravljačke zrelosti javnog sektora. Njezin stvarni doseg ne određuje samo kvaliteta dostupnih alata, već prije svega kapacitet države da njihovu uporabu smjesti unutar normativno jasno definiranog, organizacijski usklađenog i društveno legitimnog okvira djelovanja. Slijedom toga, daljnja implementacija umjetne inteligencije ne bi smjela biti rezultat parcijalnih digitalnih intervencija, nego dio promišljeno oblikovane javne politike u kojoj se tehnološke inovacije razvijaju u skladu sa zahtjevima zakonitosti, odgovornosti i zaštite javnog interesa.

Polazišna pretpostavka takvog pristupa jest jasnije normativno i strateško pozicioniranje umjetne inteligencije unutar procesa digitalne transformacije javne uprave. Uvođenje algoritamskih sustava bez prethodno definiranih prioriteta, kriterija uporabe i institucionalnih odgovornosti povećava rizik fragmentiranih rješenja, ograničenog učinka i neujednačene primjene među upravnim tijelima. Stoga se daljnji razvoj mora temeljiti na precizno određenim područjima primjene, mjerljivim javnim učincima i jasno raspoređenim nadležnostima, uz uspostavu koordinacijskih mehanizama sposobnih povezati regulatornu, tehničku i operativnu dimenziju implementacije.

Jednako je važno osigurati da se uporaba umjetne inteligencije razvija unutar čvrsto postavljenih pravnih i etičkih granica. Budući da takvi sustavi mogu posredno ili neposredno utjecati na ostvarivanje prava, pristup javnim uslugama i kvalitetu upravnog odlučivanja, njihova primjena mora biti podvrgnuta standardima transparentnosti, objašnjivosti i institucionalne odgovornosti. Posebno značenje pritom ima očuvanje stvarnog ljudskog nadzora nad automatiziranim procesima, osobito u onim upravnim područjima u kojima odluke proizvode pravne, socijalne ili ekonomske posljedice za građane. U tom smislu umjetna inteligencija može imati legitimnu ulogu

samo kao instrument analitičke i operativne potpore, a ne kao zamjena za odgovorno javno odlučivanje.

Dugoročna održivost takvih sustava ovisit će i o razini stručne osposobljenosti javnog sektora. Uspješna implementacija ne pretpostavlja samo tehničku dostupnost alata, nego i sposobnost institucija da razumiju logiku njihova funkcioniranja, prepoznaju ograničenja modela, procjenjuju kvalitetu podataka i pravodobno identificiraju rizike pristranosti, pogreške ili funkcionalnog odstupanja. Iz tog razloga ulaganje u organizacijsko znanje, profesionalno usavršavanje službenika i razvoj evaluacijskih mehanizama ne predstavlja pomoćnu, nego konstitutivnu komponentu odgovorne uporabe umjetne inteligencije u javnom sektoru.

Umjetna inteligencija može postati relevantan instrument modernizacije javne uprave samo pod uvjetom da njezina primjena bude vođena institucionalnom racionalnošću, a ne tehnološkim determinizmom. Njezina stvarna vrijednost ne proizlazi iz same mogućnosti automatizacije, nego iz kapaciteta da unutar javnopravnog okvira unaprijedi kvalitetu usluga, poveća administrativnu učinkovitost i ojača analitičku podlogu odlučivanja, bez narušavanja načela zakonitosti, razmjernosti i zaštite prava građana. Upravo u toj ravnoteži između inovacije i institucionalne odgovornosti nalazi se temelj održive i legitimne primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi.

Izneseni nalazi upućuju na zaključak da se uspješnost primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi ne može mjeriti isključivo razinom tehnološke implementacije, nego ponajprije sposobnošću institucija da njezinu uporabu uključe u pravno uređen, organizacijski usklađen i društveno legitiman okvir djelovanja. Otvorenim ostaju pitanja dugoročnih učinaka algoritamskog odlučivanja na povjerenje građana, granica prihvatljive automatizacije u upravnim postupcima, učinkovitosti modela ljudskog nadzora te sposobnosti javnih institucija da upravljaju rizicima pristranosti, netransparentnosti i pogrešaka sustava. Buduća istraživanja trebala bi biti usmjerena na empirijsku analizu konkretnih sustava umjetne inteligencije u javnoj upravi, poput *chatbotova* za komunikaciju s građanima, alata za automatiziranu obradu predmeta ili analitičkih sustava potpore odlučivanju, uz mjerenje njihova utjecaja na trajanje upravnih postupaka, administrativne troškove, kvalitetu javnih usluga, transparentnost postupanja, zaštitu prava građana i razinu povjerenja korisnika u digitalne javne usluge.

LITERATURA:

1. Batsman, Y. V., Tolkushcha, K. R. i Kovtun, M. S. (2024). Use of artificial intelligence in public administration. *Legal Scientific Electronic Journal*, 4, 338–341.
2. Cath, C., Wachter, S., Mittelstadt, B., Taddeo, M. i Floridi, L. (2018). Artificial intelligence and the “good society”: The US, EU, and UK approach. *Science and Engineering Ethics*, 24(2), 505–528. <https://doi.org/10.1007/s11948-017-9901-7>
3. Corvalán, J. (2020). Prometea: Artificial intelligence to transform justice and public organizations. *Revue internationale de droit des données et du numérique*, 6(1), 89–102.
4. Criado, J. I. i Gil-Garcia, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5), 438–450. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2019-0178>
5. Đanić Čeko, A. i Guštin, M. (2022). Digitalizacija hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 59(4), 793–821. <https://doi.org/10.31141/zrpf.2022.59.146.793>
6. Europska komisija (n.d.). *A definition of Artificial Intelligence: main capabilities and scientific disciplines*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/definition-artificial-intelligence-main-capabilities-and-scientific-disciplines>.
7. Grøndahl Larsen, A. i Følstad, A. (2024). The impact of chatbots on public service provision: A qualitative interview study with citizens and public service providers. *Government Information Quarterly*, 41(2), 101927. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101927>
8. Hrvatski zavod za javno zdravstvo. *AI4Health.Cro*. <https://www.hzjz.hr/projekti/ai4health-cro/>.
9. Koprek, I. (ur.). (2022). *Umjetna inteligencija, ekonomija i poslovna etika*. Zagreb: FFRZ.
10. Kralj, L., Blažić, A., Valečić, H., Janeš, S., Blašković, V., Marinić, N., Slišurić, K., Dasović, D., Majdandžić, V. i Rakić, D. (2024). *Umjetna inteligencija u obrazovanju*. Agencija za elektroničke medije i UNICEF. Preuzeto s <https://www.medijskapismenost.hr/wp-content/uploads/2024/04/Umjetna-inteligencija-u-obrazovanju.pdf>

11. Maksimentseva, N. i Maksimentsev, M. (2024). Artificial intelligence in public administration: Advantages of digital technologies and threats to the sovereign information space. *Public Administration: Improvement and Development*, 2.
12. Mergel, I., Edelman, N. i Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
13. Öcal, A. i Tunca, M. Z. (2025). Artificial intelligence (AI) policies in public administration: The case of Estonia. U *Modernizing public administration with new digital advancements* (str. 235–268). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/979-8-3373-1484-6.ch009>
14. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202, 7. 6. 2016., str. 389-405.
15. Riikinen, M., Saarijärvi, H., Sarlin, P. i Lähteenmäki, I. (2018). Using artificial intelligence to create value in insurance. *International Journal of Bank Marketing*, 36(6), 1145–1168. <https://doi.org/10.1108/IJBM-01-2017-0015>
16. Rizk, A. i Lindgren, I. (2025). Automated decision-making in public administration: Changing the decision space between public officials and citizens. *Government Information Quarterly*, 42(3), 102061. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2025.102061>
17. Steen, M., Timan, T. i van de Poel, I. (2021). Responsible innovation, anticipation and responsiveness: Case studies of algorithms in decision support in justice and security, and an exploration of potential, unintended, undesirable, higher-order effects. *AI and Ethics*, 1, 501–515. <https://doi.org/10.1007/s43681-021-00063-2>
18. Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, Narodne novine, br. 2/2023.
19. Sun, T. i Medaglia, R. (2019). Mapping the challenges of artificial intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare. *Government Information Quarterly*, 36, 368–383. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.008>
20. Tangi, L., van Noordt, C. i Rodriguez Müller, A. P. (2023). The challenges of AI implementation in the public sector. U *Proceedings of the 24th Annual International Conference on Digital Government Research* (DGO 2023). <https://doi.org/10.1145/3598469.3598516>
21. Tuominen, T. i Hasu, M. (2020). Public servants coping with competing demands on their agency in client relationships. *International Journal of Public Sector Management*, 33(5), 595–611. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2019-0120>

22. Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji i izmjeni uredaba (EZ) br. 300/2008, (EU) br. 167/2013, (EU) br. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 i (EU) 2019/2144 te direktiva 2014/90/EU, (EU) 2016/797 i (EU) 2020/1828 (Akt o umjetnoj inteligenciji), SL L, 12. 7. 2024.
23. Uredba o uredskom poslovanju, Narodne novine, br. 75/2021.
24. Vukelić, B., Šehanović, Z. i Vodvarka, M. (2024). Istraživanje korištenja ChatGPT-a u automatizaciji uredskih procesa. *Zbornik Veleučilišta u Rijeci*, 12(1), 355–374. <https://doi.org/10.31784/zvr.12.1.24>
25. Wirtz, B. W., Weyerer, J. C. i Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector—Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596–615. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>

CHATBOT KAO SAVJETNIK O PAMETNOJ POTROŠNJI ENERGIJE

CHATBOT AS AN ADVISOR FOR SMART ENERGY CONSUMPTION

Marin Režić, mag.ing.el. (doktorand)

Fakultet za odgojne i obrazovne znanosti

Cara Hadrijana 10, pp 330, 31000 Osijek

e-mail: mrezic@foozos.hr

Sažetak:

U uvjetima energetske tranzicije i rastućih zahtjeva za održivim upravljanjem resursima javna i lokalna uprava sve češće traže digitalna rješenja koja mogu povećati energetska učinkovitost, smanjiti troškove i unaprijediti komunikaciju s građanima. U tom se kontekstu chatbotovi nameću kao alati za automatizirano, personalizirano i kontekstualno savjetovanje o potrošnji energije. Ovaj rad ima za cilj analizirati mogućnosti primjene chatbotova kao digitalnih savjetnika u sustavima javne uprave, s posebnim naglaskom na javne zgrade, komunalne objekte i kućanstva građana. Istraživanje polazi od pitanja na koji se način chatbot može funkcionalno i organizacijski integrirati u javnu i lokalnu upravu radi unaprjeđenja energetske učinkovitosti. Metodološki, rad se temelji na narativnom pregledu literature i komparativnoj analizi dvaju recentnih radova o konverzijskim agentima u području energetike. Rezultati konceptualne analize pokazuju da chatbot može objediniti četiri ključne funkcije: interpretaciju potrošnje, personalizirano savjetovanje, proaktivna upozorenja i podršku upravljanju energetske sustavima. Izvorni doprinos rada ogleda se u prijedlogu modela primjene chatbotova u javnoj upravi na tri

razine - u javnim zgradama, komunalnim objektima i servisima za građane - te u formuliranju smjernica za implementaciju. Zaključno se ističe da ovakva rješenja mogu pridonijeti održivijem upravljanju energijom, ali samo uz pouzdane podatke, transparentno upravljanje i sustavnu evaluaciju. Pritom se, uz dva temeljna rada, koriste i dopunski izvori iz područja chatbot tehnologije, pametnih gradova, eco-feedback sustava i modeliranja energetske potrošnje radi preciznijeg teorijskog utemeljenja analize.

Ključne riječi: *chatbot, energetska učinkovitost, javna uprava, umjetna inteligencija, održivost*

1. UVOD

Energetska učinkovitost danas više nije samo tehničko ili ekonomsko pitanje, nego i pitanje kvalitete javnog upravljanja, održivog razvoja i društvene odgovornosti. Javne ustanove, gradovi i općine suočavaju se s pritiskom smanjenja potrošnje energije u školama, vrtićima, upravnim zgradama, sportskim objektima i drugim komunalnim sustavima, dok istodobno građani očekuju jasne, brze i korisne informacije o tome kako smanjiti vlastite troškove i racionalnije koristiti energiju. U tom okviru konverzijski agenti, odnosno chatbotovi, mogu predstavljati važan instrument digitalne transformacije javnih usluga.

Pregledna studija Sanguinetti i Atzori (2024) pokazuje da su konverzijski agenti u energetske području posebno relevantni kao alati za tzv. energy feedback ili eco-feedback, odnosno za pružanje informacija o stvarnoj potrošnji energije i davanje preporuka za njezino učinkovitije upravljanje. Autori naglašavaju da takvi sustavi korisnicima mogu pružiti detaljne informacije o potrošnji i personalizirane savjete, a dosadašnja literatura pokazuje raznolike ciljeve, scenarije uporabe i tehnička rješenja, premda evaluacijske prakse još nisu dovoljno ujednačene.

Dodatno, rad Justice, Vakaj i Dridi (2024) upućuje na to da chatbotovi mogu nadoknaditi ograničenja tradicionalnih pristupa analizi energetske podataka, koji su često spori, nepregledni i nedovoljno personalizirani. Njihov sustav EnergyChat demonstrira kako se prirodni jezik, dohvat znanja i veliki jezični modeli mogu spojiti u alat koji korisnicima daje prilagođene preporuke za optimizaciju potrošnje energije. U korisničkim ispitivanjima prikazane su visoke vrijednosti

prepoznavanja namjere i izdvajanja relevantnih entiteta, što podupire tezu da su ovakva rješenja primjenjiva u stvarnim savjetodavnim okruženjima.

Polazeći od tih spoznaja, ovaj rad razmatra chatbot ne samo kao tehnički alat, nego kao digitalnog savjetnika koji može posredovati između podataka o potrošnji energije, ciljeva javne politike i svakodnevnih odluka zaposlenika i građana. Cilj je rada analizirati mogućnosti primjene chatbotova kao digitalnih savjetnika za pametnu potrošnju energije u javnoj i lokalnoj upravi. U skladu s tim, istraživačko pitanje glasi: na koji se način chatbot može funkcionalno i organizacijski integrirati u sustave javne i lokalne uprave radi unaprjeđenja energetske učinkovitosti u javnim zgradama, komunalnim objektima i kućanstvima građana?

Izvorni doprinos rada sastoji se u povezivanju spoznaja iz recentne literature s potrebama javne uprave te u oblikovanju sažetoga modela primjene chatbotova na tri razine: institucionalnoj, komunalnoj i građanskoj. Time se chatbot ne promatra samo kao tehnički alat, nego kao digitalni savjetnik koji posreduje između energetske podataka, ciljeva javne politike i svakodnevnih odluka zaposlenika i građana.

2. METODOLOGIJA

Rad je koncipiran kao kvalitativno, konceptualno istraživanje temeljeno na narativnom pregledu literature. Analitički korpus čine dva recentna rada koja izravno obrađuju povezanost konverzijskih agenata i energetske učinkovitosti: pregledna studija Sanguinetti i Atzori (2024) te rad Justice, Vakaj i Dridi (2024) o sustavu EnergyChat. Odabrani su zato što nude komplementarne perspektive: prvi rad sintetizira postojeće tipove energetske chatbotova, njihove funkcije i evaluacijske pristupe, dok drugi prikazuje konkretnu arhitekturu i mogućnosti primjene konverzijskog sustava za analizu potrošnje energije. Uz njih se koriste i dopunski izvori koji preciziraju pojam chatbot tehnologije, arhitekturne pretpostavke konverzijskih sustava, primjenu umjetne inteligencije u pametnim gradovima te mogućnosti eco-feedbacka i modeliranja potrošnje energije.

Metodološki postupak proveden je u tri koraka. U prvom koraku izdvojeni su ključni pojmovi i funkcije chatbotova relevantni za energetske učinkovitost, uključujući razumijevanje prirodnog jezika, upravljanje dijalogom, integraciju s vanjskim izvorima podataka i eco-feedback mehanizme.

U drugom koraku uspoređene su mogućnosti primjene tih funkcija u kontekstu javne uprave, posebno u javnim zgradama, komunalnim objektima i uslugama namijenjenima građanima. U trećem koraku oblikovani su ilustrativni scenariji primjene i izvedene smjernice za implementaciju u javnom sektoru.

Budući da se rad ne temelji na empirijskom eksperimentu ni terenskom istraživanju, rezultati se odnose na konceptualnu sintezu i analitičku interpretaciju literature. U tom smislu scenariji prikazani u radu imaju funkciju simulacije mogućih oblika primjene, a ne dokazivanja učinka u stvarnom okruženju.

3. REZULTATI I RASPRAVA

3.1. CHATBOTTOVI, UMJETNA INTELIGENCIJA I ENERGETSKI ECO-FEEDBACK

Konverzacijski agenti su sustavi koji omogućuju interakciju prirodnim jezikom, tekstom ili glasom, s ciljem pružanja informacija, pomoći ili izvršavanja određenih zadataka. U energetsom području posebno su važni tzv. zadatno usmjereni agenti, jer su oblikovani da rješavaju konkretne probleme: odgovaraju na upite o potrošnji, objašnjavaju račune, nude preporuke za uštedu ili pokreću radnje povezane s uređajima i sustavima upravljanja zgradom (Sanguinetti & Atzori, 2024). Takvo opće određenje chatbota usklađeno je s pregledima tehnologije chatbotova, u kojima se naglašava njihova uloga u automatiziranoj komunikaciji prirodnim jezikom i izvršavanju zadataka u različitim domenama (Adamopoulou & Moussiades, 2020; Chao i sur., 2021).

Prema istom radu, tipična arhitektura takvog agenta uključuje najmanje tri jezgrene sastavnice: razumijevanje prirodnog jezika, upravljanje dijalogom i generiranje odgovora. U energetske primjenama tim se modulima često pridružuju vanjski izvori podataka, kao što su baze potrošnje, očitavanja sa senzora i pametnih brojila, podaci o vremenskim uvjetima, informacije o tarifama ili sustavi za upravljanje uređajima i zgradom. Drugim riječima, chatbot u području energije nije samo sučelje za razgovor, nego sloj koji složene podatke pretvara u razumljive i djelotvorne preporuke. Slično tome, Matic i sur. (2021) ističu važnost proširivih arhitektura temeljenih na modeliranju razumijevanja prirodnog jezika, što je posebno važno kada se chatbot povezuje s različitim domenskim podacima i servisima.

Upravo je taj prijelaz od podataka prema razumljivoj preporuci središnji za koncept eco-feedbacka. Sanguinetti i Atzori (2024) energy feedback opisuju kao informacije o stvarnoj potrošnji energije koje se vraćaju korisniku kako bi se podigla svijest o obrascima potrošnje i potaknulo održivije ponašanje. Važno je da to ne uključuje samo prikaz brojki, nego i tumačenje, upozorenja, savjete i akcijski usmjerene preporuke. U tom smislu chatbotovi imaju prednost pred klasičnim tablicama i nadzornim pločama jer komunikaciju vode dijaloški, personalizirano i u trenutku potrebe. Justice i sur. (2024) dodatno ističu da su klasični pristupi upravljanju energetsom učinkovitošću često ograničeni općim povratnim informacijama, bez dovoljno personalizacije i kontekstualnog razumijevanja. Prema njihovim nalazima, konverzijska umjetna inteligencija može upravo to nadomjestiti: pojednostavniti složene energetske podatke, prilagoditi preporuke korisničkom profilu i kroz razgovor potaknuti dugoročniju promjenu ponašanja.

3.2. POTENCIJAL PRIMJENE U JAVNOJ I LOKALNOJ UPRAVI

Iako je veći dio dosadašnjih istraživanja usmjeren na kućanstva, pregled literature pokazuje da konverzijski agenti imaju potencijal i u komercijalnim te industrijskim okruženjima, a time i u javnim ustanovama, gradskim sustavima i komunalnim službama (Sanguinetti & Atzori, 2024). Za potrebe javne i lokalne uprave to znači da chatbot može biti implementiran na više razina. Širi okvir za takvu primjenu pružaju istraživanja o pametnim gradovima, u kojima se umjetna inteligencija i pametno praćenje potrošnje razmatraju kao važni alati za optimizaciju energetske održivosti (Chui i sur., 2018).

Prva razina odnosi se na javne zgrade i ustanove. Upravitelji škola, vrtića, knjižnica, domova kulture i administrativnih zgrada često raspolažu velikom količinom podataka o potrošnji električne energije, grijanja i hlađenja, ali ti podaci rijetko postaju operativna osnova za svakodnevno odlučivanje. Chatbot bi u tom kontekstu mogao preuzeti funkciju stalno dostupnog savjetnika: odgovarati na pitanja o dnevnoj ili mjesečnoj potrošnji, upozoravati na odstupanja, predlagati promjene režima rada sustava grijanja i klimatizacije te objašnjavati uzroke neuobičajenih skokova potrošnje.

Druga razina odnosi se na komunalne objekte i lokalnu infrastrukturu. Sportske dvorane, javna rasvjeta, vodocrpilišta, upravne zgrade i drugi gradski objekti često imaju različite profile

potrošnje i različite mogućnosti optimizacije. Integriran s podacima iz sustava nadzora i upravljanja, chatbot bi mogao služiti energetske menadžerima, ali i širem krugu zaposlenika, dajući kratke, kontekstualizirane odgovore: kada je potrošnja bila najveća, koji sustav odstupa od prosjeka, gdje su vjerojatni gubici i koje su preporučene intervencije.

Treća razina odnosi se na građane i kućanstva. Lokalna uprava sve više razvija digitalne servise za informiranje građana; unutar takvih sustava chatbot može imati savjetodavnu funkciju za racionalnu potrošnju energije u domu. Građanin bi, primjerice, mogao pitati zašto mu je račun porastao, isplati li se određena tarifa, kako smanjiti potrošnju klima-uređaja ili koji su uređaji energetski učinkovitiji. Uloga javne uprave pritom nije samo pružanje administrativne usluge, nego i oblikovanje digitalnog javnog servisa koji pridonosi održivosti i financijskoj pismenosti građana.

3.3. FUNKCIONALNOSTI CHATBOTA KAO SAVJETNIKA O PAMETNOJ POTROŠNJI ENERGIJE

Na temelju dostupne literature mogu se izdvojiti četiri ključne funkcionalne skupine.

Prvo, chatbot može služiti za praćenje i interpretaciju potrošnje. To uključuje dohvat podataka iz pametnih brojlara, baza potrošnje ili sustava upravljanja zgradom te pretvaranje tih podataka u razumljive poruke. Umjesto da korisnik čita grafove i tablice, chatbot može odgovoriti: Potrošnja grijanja u školi porasla je 18 % u odnosu na prošli tjedan, najviše u terminu kada učionice nisu bile u punom korištenju.

Drugo, može služiti za personalizirano savjetovanje. Pregled Sanguinetti i Atzori (2024) pokazuje da su personalizacija i akcijski usmjerene preporuke među ključnim elementima uspješnog energetskog feedbacka. Justice i sur. (2024) također naglašavaju da chatbotovi mogu prilagoditi preporuke individualnim profilima i obrascima ponašanja. Dodatno, istraživanje platforme MySmartE pokazuje da eco-feedback i elementi angažiranja korisnika mogu poticati energetski učinkovitije ponašanje povezano s podešavanjem termostata u višestambenim zgradama (Kim i sur., 2022).

Treće, chatbot može podržati proaktivna upozorenja i preporuke. Umjesto da odgovara samo na postavljena pitanja, sustav može prepoznati neuobičajeno ponašanje i sam ponuditi savjet:

povećanu noćnu potrošnju, dulje trajanje rada ventilacije, neuobičajeno visoko opterećenje rashladnog sustava ili nepovoljan odabir tarifnog modela.

Četvrto, u naprednijem obliku chatbot može biti povezan sa sustavima automatizacije i upravljanja. Sanguinetti i Atzori (2024) napominju da se u nekim sustavima konverzacijski agent ne zadržava samo na povratnoj informaciji, nego može i komunicirati s pametnim uređajima ili podržati donošenje odluka o njihovu radu. U javnim zgradama to bi moglo značiti povezivanje s rasporedom grijanja, ventilacije ili rasvjete, premda takva primjena zahtijeva dodatne sigurnosne i upravljačke mehanizme. Na toj su razini relevantni i pametni kućni konverzacijski agenti koji mogu podržati planiranje aktivnosti povezanih s odzivom na potražnju, što upućuje na mogućnost povezivanja razgovornog sučelja s automatiziranim energetske odlukama (Alexiadis i sur., 2022).

3.4. ILUSTRATIVNI SCENARIJI PRIMJENE

3.4.1. Osnovna škola: optimizacija grijanja i klimatizacije

U školskoj zgradi sustav bilježi visoku potrošnju grijanja u ranim jutarnjim satima i nakon završetka nastave. Chatbot, povezan s rasporedom korištenja učionica i podacima o vanjskoj temperaturi, prepoznaje da se grijanje uključuje prerano i da se zadržava u punom režimu i kada su prostori prazni. Upravitelju zgrade može predložiti pomicanje vremena uključivanja grijanja, zonsko upravljanje po dijelovima zgrade i snižavanje temperature u neaktivnim prostorijama. Ovakva logika oslanja se na literaturni nalaz da konverzacijski agenti mogu kombinirati podatke iz više izvora i ponuditi konkretne preporuke za optimizaciju potrošnje.

3.4.2. Vrtić: upozorenje na neučinkovitu praksu

U vrtiću chatbot primjećuje istodobno korištenje grijanja i provjetravanja u više prostorija tijekom zimskih mjeseci. Umjesto općenite poruke o štednji energije, sustav može poslati kratku, situacijsku preporuku: da se provjetravanje provodi u kraćim intervalima uz privremeno smanjenje grijanja. Time chatbot postaje operativni alat za mikointervencije u svakodnevnoj praksi zaposlenika.

3.4.3. Gradska upravna zgrada: tarifni model i vršno opterećenje

Upravna zgrada ima izražene vršne skokove potrošnje električne energije u jutarnjem terminu. Chatbot, na temelju podataka o satnoj potrošnji i tarifnim razredima, može upozoriti energetske menadžere da određeni uređaji i sustavi rade paralelno u nepovoljnim terminima te preporučiti raspodjelu opterećenja ili razmatranje drukčijeg tarifnog modela. Takva primjena posebno je važna za lokalne uprave koje upravljaju s više objekata i traže brze, sažete i razumljive preporuke.

3.4.4. Kućanstvo građana: personalizirani javni digitalni servis

Građanin preko mrežnih stranica grada pita: Zašto mi je račun za struju veći nego prošli mjesec? Chatbot, ako ima pristup unosu osnovnih podataka o navikama i uređajima, može ponuditi objašnjenje: pojačano korištenje klima-uređaja, bojlera ili prijelaz u skuplje tarifne termine. Potom može predložiti konkretne korake, poput podešavanja temperature, odabira energetski učinkovitijih uređaja ili provjere dvotarifnog modela. Ovdje se posebno vidi vrijednost chatbota kao mosta između javnog servisa i individualne energetske pismenosti.

3.5. SMJERNICE ZA IMPLEMENTACIJU U JAVNOJ UPRAVI

Za uspješnu primjenu chatbot rješenja u javnoj i lokalnoj upravi nisu dovoljni samo tehnički preduvjeti; potreban je i dobar organizacijski dizajn.

Prvo, potrebno je osigurati kvalitetne i povezane izvore podataka. Chatbot bez pristupa pouzdanim podacima o potrošnji, rasporedima korištenja prostora, vremenskim uvjetima ili tarifama ne može pružati korisne i vjerodostojne preporuke. Sanguinetti i Atzori (2024) izrijeком naglašavaju važnost integracije s bazama potrošnje, senzorima, pametnim brojlama i vanjskim servisima.

Drugo, sustav treba biti razvijen prema načelima korisnički usmjerenog dizajna. Ista studija pokazuje da je područje energetski orijentiranih chatbotova interdisciplinarno te da uključuje NLP,

HCI i IoT perspektive, a korisničko iskustvo, pristupačnost i razumljivost komunikacije imaju presudnu važnost. To je osobito važno u javnoj upravi, gdje korisnici nisu homogena skupina: među njima su zaposlenici različite digitalne pismenosti, starije osobe, građani s ograničenim tehničkim znanjem i korisnici s posebnim potrebama.

Treće, preporučljivo je koristiti hibridni arhitekturni pristup. Justice i sur. (2024) pokazuju da je kombinacija generativnog modela, dohvaćanja relevantnog znanja i strukturiranih energetske podataka pogodna za povećanje točnosti i korisnosti odgovora. U javnoj upravi to znači da chatbot ne bi smio ovisiti samo o generativnom modelu, nego bi trebao odgovore temeljiti na provjerenim lokalnim podacima i pravilima.

Četvrto, nužno je uspostaviti pravila sigurnosti, privatnosti i odgovornosti. Energetski podaci mogu otkrivati obrasce ponašanja korisnika, režime rada zgrade i druge osjetljive informacije. Stoga javni sektor mora jasno definirati tko ima pristup kojim podacima, u koju svrhu se oni obrađuju i kako se korisnik obavještava o načinu rada sustava.

Peto, potrebno je razviti jasne evaluacijske kriterije. Sanguinetti i Atzori (2024) upozoravaju da postojeće evaluacijske prakse u ovom području još nisu dovoljno sustavne. Za javnu upravu to znači da uspjeh chatbota ne treba mjeriti samo tehničkom točnošću, nego i razumljivošću preporuka, zadovoljstvom korisnika, stvarnim smanjenjem potrošnje i utjecajem na promjenu ponašanja.

3.6. OGRANIČENJA I IZAZOVI

Unatoč velikom potencijalu, chatbot kao savjetnik o pametnoj potrošnji energije ima i niz ograničenja. Prvo, kvaliteta preporuka izravno ovisi o kvaliteti podataka. Netočna očitavanja, nepovezani sustavi ili neažurne tarife mogu dovesti do pogrešnih savjeta. Drugo, generativni modeli mogu proizvesti uvjerljive, ali netočne odgovore ako nisu dovoljno ograničeni domenskim znanjem i pravilima. Justice i sur. (2024) upravo zato naglašavaju važnost povezivanja konverzijskog modela s dohvatom znanja i strukturiranim korpusom. U tom je smislu važno razlikovati savjetodavnu komunikacijsku funkciju chatbota od analitičke funkcije modela potrošnje: strojno učenje može pomoći u modeliranju energetske potrošnje, ali korisničke

preporuke moraju ostati objašnjive, provjerljive i prilagođene kontekstu primjene (Nabavi i sur., 2020).

Treće, postoji izazov povjerenja. Građani i zaposlenici neće prihvatiti preporuke sustava koji ne mogu razumjeti ili koji djeluje kao crna kutija. U javnom sektoru zato je važno da chatbot može objasniti na temelju kojih podataka i pravila daje preporuku. Četvrto, valja paziti da digitalni servis ne poveća nejednakosti među korisnicima. Ako je sustav jezično, tehnički ili sučeljem nepristupačan, najviše će koristiti onima koji su već digitalno kompetentni.

3.7. SINTEZA REZULTATA I RASPRAVA

Rezultati provedene analize pokazuju da chatbot u području pametne potrošnje energije može objediniti četiri međusobno povezane funkcije. Prva je interpretacija podataka o potrošnji, pri čemu sustav složene energetske podatke iz brojila, senzora ili sustava upravljanja zgradom prevodi u razumljive poruke za korisnika. Druga je personalizirano savjetovanje, odnosno prilagodba preporuka konkretnom korisničkom profilu, potrošačkim navikama i organizacijskom kontekstu. Treća je funkcija proaktivno upozoravanje na neučinkovite obrasce potrošnje, a četvrta podrška odlučivanju pri upravljanju energetske sustavima i tarifnim modelima. Ovakvo funkcionalno određenje proizlazi iz sinteze nalaza survey-rada Sanguinetti i Atzori (2024) i arhitekturnog modela prikazanog u radu Justice i sur. (2024).

Na temelju tih nalaza može se zaključiti da je primjena chatbotova u javnoj i lokalnoj upravi osobito opravdana na tri razine. Prva razina odnosi se na javne zgrade i ustanove, poput škola, vrtića, knjižnica i upravnih zgrada, u kojima chatbot može služiti kao stalno dostupan savjetnik za režime grijanja, hlađenja, ventilacije i rasvjete. Druga razina obuhvaća komunalne objekte i lokalnu infrastrukturu, gdje sustav može pomoći energetske menadžerima u prepoznavanju vršnih opterećenja, odstupanja i mogućnosti optimizacije. Treća razina odnosi se na digitalne servise za građane, u kojima chatbot može pružati preporuke o racionalnoj kućnoj potrošnji, odabiru energetske učinkovitih uređaja i razumijevanju tarifnih modela.

U raspravnom smislu posebno je važno istaknuti da se vrijednost chatbota u javnoj upravi ne iscrpljuje u automatizaciji komunikacije. Njegova je stvarna dodana vrijednost u pretvaranju tehnički složenih i često teško čitljivih energetske podataka u jasne, pravovremene i akcijske

usmjerene preporuke. Primjerice, u školi chatbot može upozoriti da se grijanje uključuje prerano i ostaje aktivno nakon završetka nastave; u vrtiću može prepoznati istodobno korištenje grijanja i provjetravanja; u gradskoj upravnoj zgradi može ukazati na nepovoljne vršne skokove potrošnje; a u kućanstvu građanina može objasniti razloge povećanog računa i predložiti promjene ponašanja ili tarife. Takvi scenariji potvrđuju da chatbot ima potencijal djelovati kao posrednik između analitičkih sustava i krajnjih korisnika.

Istodobno, analiza pokazuje i nekoliko važnih ograničenja. Kvaliteta preporuka izravno ovisi o kvaliteti i dostupnosti podataka, a generativni modeli mogu dati uvjerljive, ali netočne odgovore ako nisu oslonjeni na provjerene izvore znanja i jasna pravila. U javnoj upravi dodatno se otvaraju pitanja privatnosti, odgovornosti i povjerenja korisnika. Stoga se implementacija chatbotova može smatrati opravdanom samo ako uključuje povezane izvore podataka, korisnički usmjeren dizajn, transparentnost logike preporuka i jasne kriterije evaluacije učinaka.

4. ZAKLJUČAK

Chatbotovi predstavljaju perspektivan alat za unaprjeđenje energetske učinkovitosti u sustavima javne i lokalne uprave. Njihova ključna vrijednost nije samo u automatizaciji komunikacije, nego u sposobnosti da složene energetske podatke pretvore u jasne, pravovremene i personalizirane preporuke. Dostupna literatura pokazuje da konverzijski agenti mogu pomoći u praćenju potrošnje, davanju savjeta, prepoznavanju neučinkovitih obrazaca i poticanju održivijeg ponašanja, a pritom imaju primjenu ne samo u kućanstvima nego i u širim organizacijskim i institucionalnim okruženjima.

Za javnu upravu to otvara mogućnost razvoja novih digitalnih servisa koji povezuju energetska učinkovitost, financijsku racionalnost i participativnu komunikaciju s građanima. Posebno su važni scenariji primjene u školama, vrtićima, uredima i komunalnim objektima, gdje i male optimizacije mogu proizvesti značajne uštede. Međutim, da bi chatbot doista bio koristan savjetnik, njegova implementacija mora se temeljiti na pouzdanim podacima, korisnički usmjerenom dizajnu, transparentnosti, zaštiti privatnosti i sustavnoj evaluaciji učinaka. U tom smislu chatbot ne treba promatrati kao zamjenu za energetske stručnjake, nego kao inteligentni komunikacijski i

savjetodavni sloj koji može povećati dostupnost energetskeg znanja i pomoći javnom sektoru u ostvarivanju ciljeva održivosti.

Preporuke za daljnja istraživanja uključuju empirijsko testiranje predloženoga modela u stvarnim javnim zgradama i komunalnim objektima, usporedbu učinkovitosti chatbot savjetovanja s klasičnim oblicima energetskeg informiranja, mjerenje stvarnih učinaka na potrošnju energije te ispitivanje razine povjerenja, prihvaćenosti i razumljivosti preporuka među zaposlenicima javnog sektora i građanima.

LITERATURA

1. Adamopoulou, E., & Moussiades, L. (2020). An overview of chatbot technology. *IFIP Advances in Information and Communication Technology*, 584, 373–383.
2. Adamopoulou, A., Veliskaki, A., Nizamis, A., Bintoudi, A. D., Zyglakis, L., Triantafyllidis, A., Koskinas, I., Ioannidis, D., Votis, K., & Tzovaras, D. (2022). A smarthome conversational agent performing implicit demand-response application planning. *Integrated Computer-Aided Engineering*, 29, 43–61.
3. Chao, M.-H., Trappey, A. J. C., & Wu, C.-T. (2021). Emerging technologies of natural language-enabled chatbots: A review and trend forecast using intelligent ontology extraction and patent analytics. *Complexity*, 2021, 1–26.
4. Chui, K. T., Lytras, M. D., & Visvizi, A. (2018). Energy sustainability in smart cities: Artificial intelligence, smart monitoring, and optimization of energy consumption. *Energies*, 11(11), 2869.
5. Justice, K., Vakaj, E., & Dridi, A. (2024). AI insights: Unveiling UK energy consumption with LangChain-powered chatbots. *European Conference on Computing in Construction*.
6. Kim, H., Ham, S., Promann, M., Devarapalli, H., Bihani, G., Ringenberg, T., Kwarteng, V., Bilonis, I., Braun, J. E., Rayz, J. T., i sur. (2022). MySmartE—An eco-feedback and gaming platform to promote energy conserving thermostat-adjustment behaviors in multi-unit residential buildings. *Building and Environment*, 221, 109252.
7. Matic, R., Kabiljo, M., Zivkovic, M., & Cabarkapa, M. (2021). Extensible chatbot architecture using metamodels of natural language understanding. *Electronics*, 10(18), 2300.
8. Nabavi, S. A., Aslani, A., Zaidan, M. A., Zandi, M., Mohammadi, S., & Hossein Motlagh, N. (2020). Machine learning modeling for energy consumption of residential and commercial sectors. *Energies*, 13(19), 5171.
9. Sanguinetti, M., & Atzori, M. (2024). Conversational agents for energy awareness and efficiency: A survey. *Electronics*, 13(2), 401.

Stručni rad | Professional paper

SMART GOVERNANCE AS A TOOL FOR POST-WAR RECOVERY AND EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE

Ph.D. in Political Science Olha Ivasechko, Associate Professor

Lviv Polytechnic National University, Department of Political Science and International
Relations, Institute of the Humanities and Social Sciences
5 Mytropolyta Andreia St., Lviv, Ukraine
email: ivasechko.2011@ukr.net

Yelyzaveta Hlotova, third-year Bachelor's Student

Lviv Polytechnic National University, Department of Political Science and International
Relations, Institute of the Humanities and Social Sciences
5 Mytropolyta Andreia St., Lviv, Ukraine
email: yelyzaveta.hlotova.mv.2023@lpnu.ua

Abstract:

The full-scale invasion of the Russian Federation against Ukraine in 2022 became a turning point with profound social, economic, and environmental consequences. Massive destruction of infrastructure, housing, and economic capacity has made post-war recovery a complex challenge requiring systematic, transparent, and innovative governance approaches. This article analyzes key trends in Ukraine's post-war reconstruction through the lens of smart governance as an effective tool for recovery management and a driver of European integration. Smart governance is understood as a model of public administration that combines digital

technologies, cross-sectoral coordination, citizen participation, and the principles of openness and accountability, which are particularly crucial during large-scale reconstruction processes.

Special attention is paid to the role of the European Union as Ukraine's strategic partner in post-war recovery, particularly through support for public administration reforms, digital transformation, sustainable development, and institutional capacity building.

The article examines major international initiatives related to Ukraine's reconstruction, including the Post-War Recovery Plan of Ukraine, its objectives, priorities, and guiding principles. The concept of green recovery is explored within the framework of the EU4Green Recovery East programme. The article concludes that implementing smart governance improves resource allocation, strengthens project monitoring, reduces corruption risks, and ensures alignment with European Union standards.

Keywords: *smart governance, post-war recovery, European integration, Ukraine, European Union, green recovery.*

1. INTRODUCTION

Russia's full-scale invasion of Ukraine has turned post-war recovery into a multidimensional challenge that extends far beyond physical reconstruction. The scale of destruction, ongoing security risks and global instability make recovery a strategic process that will shape Ukraine's long-term resilience, development path and position within Europe and the international system.

In response, Ukraine has developed a comprehensive recovery framework centred on the Plan for the Post-War Recovery of Ukraine, which prioritises equitable growth, European integration, private-sector engagement and the "build back better" approach. At the same time, scenario and foresight analyses highlight the uncertainty of recovery outcomes, which depend on security conditions, external support, societal capacity and a changing global aid environment.

Under these conditions, effective recovery increasingly depends on governance quality and sustainability.

2. POST-WAR RECONSTRUCTION PLAN FOR UKRAINE

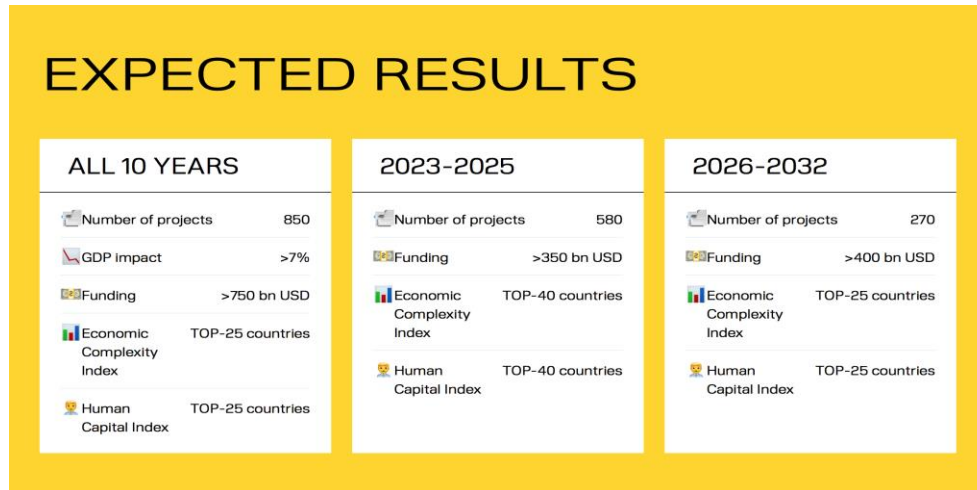
The Plan for Post-War Recovery of Ukraine is the main strategic document guiding the reconstruction of Ukraine. It was developed by the National Council for the Recovery of Ukraine from the Effects of War in 2022 as a key framework document outlining the directions and priorities of Ukraine's recovery process. The Plan for the Post-War Recovery of Ukraine was first presented at an international conference in Lugano on 4–5 July 2022, where it was signed by representatives of more than 40 countries and international organisations. The main goal of the plan is not only to rebuild facilities and infrastructure destroyed as a result of the Russian Federation's aggression, but also to ensure economic growth so that Ukraine can reach the level of development of modern European states.

The principles of the Post-War Recovery Plan for Ukraine are worth highlighting:

- **Immediate start, gradual development.** To ensure the flexibility and resilience of an economy that can function in conditions that threaten security, recovery initiatives should be implemented as quickly as possible. It is important to apply a phased implementation strategy: gradually scaling up initiatives and gradually increasing the risk level of projects.
- **Building equitable prosperity.** The ultimate beneficiary of the Recovery Plan is the Ukrainian people, so the Plan should aim to stimulate GDP growth, ensure equitable distribution of resources, and improve the overall well-being of citizens.
- **Integration into the EU.** An ambitious strategic imperative that establishes an institutional and regulatory framework and promotes Ukraine's integration into international supply chains, including the green economy, knowledge networks and information flows.
- **Build back better.** It is necessary to rebuild and construct new facilities using leading and environmentally friendly technologies, with higher quality that exceeds the standards of the destroyed facilities. This creates an opportunity to implement key EU principles for the transition to a green economy and digital transformation.
- **Stimulating private investment and entrepreneurship.** In the recovery process, it is also important to attract private investment to Ukraine and promote the accelerated

development of entrepreneurship. Therefore, support for small and medium-sized businesses is becoming a key element of the new economic model (Ukraine Recovery Conference 2025b).

Figure 1. [Expectations from National Programs for achieving key results](#)



The reconstruction of Ukraine is one of the key geopolitical, economic and humanitarian challenges of our time. The Futures Platform think tank outlines four scenarios for Ukraine's post-war development, based on the outcome of the war, regional dynamics and the level of international support. The scenarios are not predictive in nature, but serve as a strategic framework for analysing possible trajectories of reconstruction and their implications for the state, international organisations, business and civil society.

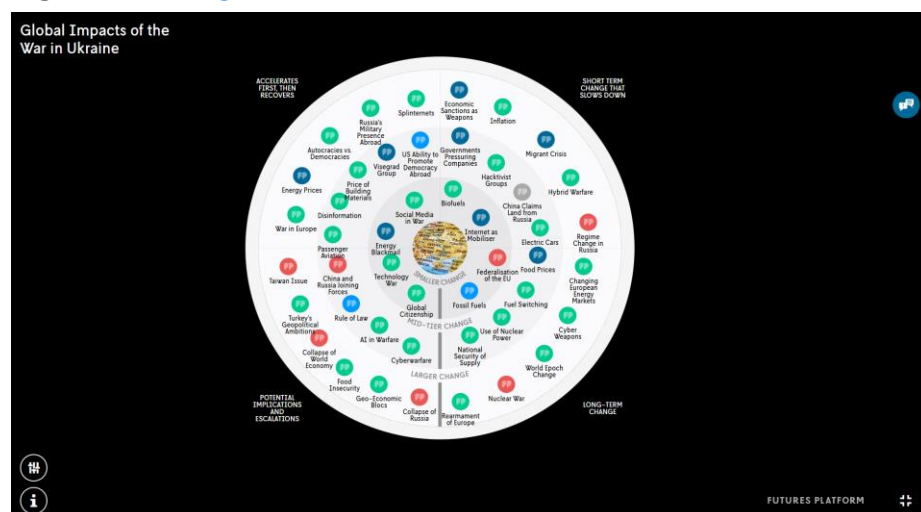
The analysis is based on six key drivers: the extent of infrastructure destruction, the dynamics of refugee return, internal population displacement between regions, the motivation and capacity of Ukrainian society to rebuild, the level of external financial support, and Ukraine's ability to guarantee sovereignty and security. It is the interaction of these factors that will determine the pace, territorial asymmetry and long-term sustainability of the reconstruction processes.

The scenarios range from partial and regionally uneven reconstruction in conditions of territorial losses or frozen conflict to the degradation of reconstruction processes under external control. The most favourable scenario is considered to be the full restoration of Ukraine's territorial integrity, which, with large-scale international support, the return of refugees and the active

participation of communities, creates the conditions for accelerated reconstruction and deeper European and Euro-Atlantic integration (Digest ‘Scenarios for Ukraine's Recovery’, 2025).

The scenario analysis is supplemented by the Futures Platform foresight radar, which systematises the impact of the war in Ukraine on global economic, political and security processes. The radar divides the changes into four groups: trends that have accelerated sharply under the influence of the war but may slow down later; short-term transformations, the significance of which will stabilise after the end of the conflict; long-term changes with the potential for irreversible structural shifts; and possible side effects, including the escalation of conflicts in other regions and the transformation of the global geopolitical order. This approach allows us to assess Ukraine's reconstruction not only in a national context, but also in a broader global context (Global Impacts of the Ukraine War, 2025).

Figure 2. [Foresight Radar](#)



The Future of Aid 2040 report (IARAN, Centre for Humanitarian Leadership) documents a systemic crisis in the traditional model of international aid, which relies on Western donors and large international non-governmental organisations. Funding cuts, geopolitical competition, climate change and mass migration are undermining the effectiveness and legitimacy of the existing system. The future of aid will be seen not as a single model, but as a combination of four

scenarios: regionalised and localised aid, fragmented solidarity networks, politicised ‘aid empires’ and, in the worst case, the collapse of the global support system.

This forecast has direct practical significance for Ukraine. Post-war recovery will take place in a context of politicised aid, with funding increasingly accompanied by geopolitical conditions. At the same time, the report highlights the growing role of local actors: Ukrainian civil society organisations, municipalities and businesses, which require institutional strengthening and management capacity at the national and local levels. Diversification of funding sources is becoming critical – alongside government aid, private funds, diaspora networks and hybrid financial instruments will become increasingly important.

The report stresses that Ukraine's recovery cannot be limited to the physical reconstruction of infrastructure. The priority should be to build resilience the ability of communities to withstand economic, social and climate shocks and to bridge the gap between humanitarian aid and long-term development. Ukraine's experience of self-organisation and crisis management is seen as a strategic resource that can enhance the legitimacy of recovery and be scaled up internationally. At the same time, a number of key challenges have been identified for Ukraine until 2040: growing ‘donor fatigue’ and reduced funding; increased competition for international resources due to new conflicts and climate disasters; deepening internal socio-regional inequalities; personnel depletion in the recovery sector; and the risk of a crisis of confidence in the event of opaque and non-inclusive management of the reconstruction process. Separate emphasis is placed on the threat of Ukraine being ‘strategically abandoned’ if it becomes less of a priority for international actors. Overall, the report interprets Ukraine's future recovery as a choice between passive dependence on external decisions and the formation of a self-sufficient, sustainable and institutionally mature development model capable of functioning in a fragmented and politicised global aid system (The Future of Aid 2040, 2025).

3. SMART GOVERNANCE

On 28 October 2022, the Kyiv School of Economics (KSE) hosted a conference entitled 'Digital Tools for Ukraine's Recovery.' Representatives of the public, government, business, and international organisations discussed the formation of a unified vision for reconstruction and approaches to its digitalisation.

All participants in the reconstruction process, both in Ukraine and abroad, must join forces to implement large-scale changes based on mutual trust, transparency, and accountability. That is why it is important to use electronic tools and systems, disclose and use open data. These principles are embedded in the Electronic Reconstruction Management System, the concept of which was presented by the RISE Ukraine Coalition. The system is built on an 'umbrella' principle and combines both electronic platforms that are already functioning successfully (Prozorro, e-road, the newly created Register of Destroyed and Damaged Property, etc.) and new modules that are being developed in cooperation with the authorities (Digital tools for the recovery of Ukraine. Key points of the Conference, 2022).

The Electronic Reconstruction Management System (ERMS) is a system for collecting, processing, systematising and displaying information about reconstruction projects. The list of reconstruction projects is formed using analytical processing of data from the Register of Damaged and Destroyed Property (RDPP), as well as geographical, economic, social and other indicators characterising the situation in settlements that have suffered from the military aggression of the Russian Federation on the territory of Ukraine. The ERMS covers all the main stages of the project life cycle: identification, preparation, implementation, and completion. Within each of these stages, processes such as project description, justification, planning, public discussion, budgeting, evaluation, fundraising, procurement, contracting, project implementation, payment for work, and completion must be covered. Each component of the system must contain public monitoring tools that work with open data from the relevant component of the reconstruction management system and generate reports. The data in these systems must be open by default, with the exception of data to which access must be restricted until the end of the war. Such data includes, in particular, addresses or coordinates of certain categories of objects under reconstruction, all information about objects with restricted access

(objects of strategic importance for the economy and security of the state, military objects, etc.). The source code of the ESV software must be published in a publicly accessible repository under the terms of a permissive software licence (Concept of an Electronic Control System for Reconstruction, 2022).

As part of the development of the Automated Municipal Statistics System, the Association of Ukrainian Cities has identified three key areas that are currently gaining popularity around the world for improving the transparency of municipal management processes and are already being implemented by Ukrainian communities:

Intelligent solutions based on open data. Access to structured information arrays makes it possible to use artificial intelligence (AI) for analytics, forecasting, and planning. Drohobych in the Lviv region has partially integrated AI into its Smart City system:

- it automatically classifies residents' requests, determines their subject matter and priority, and groups them by district, which helps to respond quickly to community issues;
- analyses waste volumes and road conditions, suggests optimal routes for refuse collection vehicles, thereby reducing fuel costs, saving time and improving service quality;
- helps to identify anomalies in utility costs, forecasts loads and supports energy-efficient planning.

Geodata is the foundation of sustainable development. Open geospatial data is critically important during war and recovery, allowing communities to see the full picture of damage and infrastructure conditions and plan for development. The Chernihiv community uses geodata to map damage after shelling, helping to form reconstruction plans and communicate with international partners. The Lviv community openly publishes maps of bicycle infrastructure, parking areas, and shelters based on GIS data.

Transparency of spending means trust and control. Open information about procurement, budgets, and property is a powerful anti-corruption tool: The Trostyanets community in the Sumy region provides residents with access to data on budgets, procurement, and property in a convenient format. Ivano-Frankivsk has introduced an interactive budget – an online service

where anyone can see how the city's funds are being spent (Open data: opportunities for communities, 2025).

However, most studies on Ukraine's post-war reconstruction remain fragmented and focused on individual sectors (economy, ecology, construction, digitalisation), without forming a comprehensive vision of the future model of the state and governance. This approach limits the possibilities for implementing comprehensive solutions in the field of public administration.

In order to overcome this limitation, I propose to consider J. Deator's method of alternative futures, which allows analysing Ukraine's post-war development taking into account value, institutional and governance differences in society. The method is based on the identification of four universal scenarios – business as usual, collapse, discipline and transformation – each of which corresponds to a specific logic of power organisation and management decision-making.

In the context of smart governance, the business as usual scenario involves the restoration and modernisation of state institutions without a fundamental review of management practices. Even in the context of European integration and digitalisation, there is a risk of reproducing ineffective management models, in particular the dominance of narrow interest groups and the formal nature of reforms.

The discipline scenario is based on strengthening centralised control, strict adherence to rules and the subordination of individual interests to national goals. In the post-war environment, this approach may increase the manageability and speed of decision-making, but it poses a threat to democratic participation mechanisms and open governance principles, which contradicts the basic principles of smart governance.

The most appropriate scenario for the formation of smart governance is a transformation scenario that involves profound structural changes in the management system through digital technologies, innovative institutional solutions and green recovery. In this scenario, the state is seen not only as a regulator, but also as a platform for interaction between the authorities, business and citizens. At the same time, it is worth paying attention to the significant limitations of the transformation scenario, in particular demographic losses, uneven levels of digital readiness among the population, and resistance to inertial management practices.

Effective post-war reconstruction of Ukraine requires a transition from a narrow instrumental understanding of recovery to a rethinking of the model of public administration, where the

principles of smart governance are a key condition for long-term sustainability, social consensus and institutional capacity of the state (Sukhorolskyi and Sukhorolska, 2025).

4. “GREEN” RECOVERY OF UKRAINE

Ukraine, as a country aspiring to become a full member of the European Union, has made significant efforts since the 2010s to combat climate change and harmonise its environmental strategy with European standards, actively joining the European Green Deal. However, further progress in this area has been hampered by Russia's full-scale invasion in 2022, which has been causing environmental destruction for more than three years.

The war has reduced greenhouse gas emissions due to the decline in industry and the destruction of energy facilities, but at the same time it has caused new pollution through military action, damage to soil, waterways and maritime infrastructure, increased the risk of forest fires and may have long-term consequences for human health and biodiversity. During the first 18 months of the war, new greenhouse gas emissions from military operations amounted to 77 million tonnes of CO₂ equivalent.

Since the full-scale invasion, approximately 1.7 million hectares of Ukraine's forests (more than 15% of the total area) have been destroyed, pressure on natural resources has increased due to intensive logging, and there are risks from explosive debris and fires. In 2024, Ukraine experienced record forest fires: a total of 965,000 hectares burned, more than twice the area of forests burned during this period in EU countries. Most of the fires occurred along the front line during dry and hot weather.

Pollution of the Black Sea is also a cause for concern. Since 2022, chemical emissions and environmental destruction have increased, but it is currently impossible to carry out environmental monitoring due to limited access to the coast and marine areas (European Commission 2025b).

In response to these challenges, an international conference dedicated to point 8 of the Ukrainian peace formula, ‘Environmental Security,’ was held in Helsinki on 19 October 2024. The conference resulted in the adoption of a joint communiqué raising issues of compensation for damage to the

environment, bringing the Russian Federation to justice, and the possibility of restoring ecosystems and environmental sustainability.

In 2024, the Ministry of Community and Territorial Development of Ukraine prepared a draft law of Ukraine 'On the Principles of Ukraine's Recovery,' which was a legislative attempt to enshrine the principles of Ukraine's reconstruction. In this draft law, the concept of 'reconstruction' is defined as a set of measures to overcome the humanitarian, social, economic, environmental and other consequences of the Russian Federation's armed aggression against Ukraine. However, its content demonstrates a rather narrow interpretation of this concept, without specifying 'green' recovery (Andrusevych et al., 2025).

Over time, the Ministry of Environment of Ukraine, in partnership with UNDP, began work on a draft law 'On Green Recovery,' which fully complies with the requirements of green taxonomy and takes into account the experience of the EU. This draft law is intended to form the basis of Ukraine's sustainable recovery strategy, comprehensively regulating the green recovery process, covering the restoration of the environment and other areas/objects in accordance with 'green' principles (Andrusevych and Kozak, 2025).

In March 2025, Ukraine and the European Union launched the EU4Green Recovery East programme, confirming their commitment to European integration, green economy development and effective water resource management. This programme was created for the Eastern Partnership countries, financed by the EU in the amount of €21.3 million for the period 2025–2028, and is based on ten years of EU support in the field of the circular economy, sustainable water management and environmental data. EU4Green Recovery East aims to promote water pollution reduction, cost-effective water management and cross-border cooperation in this area (Delegation of the European Union to Ukraine 2025b).

5. CONCLUSION

Ukraine's post-war recovery is a defining challenge not only for Kyiv but for the international system, as recent geopolitical tensions highlight the fragility of strategic consensus. An ambitious reconstruction plan seeking up to \$800 billion has been delayed amid US–European frictions over Greenland, illustrating that Ukraine's recovery will unfold in a multipolar and often distracted global environment where shifting priorities can disrupt cooperation. As a result, recovery depends not only on effective planning but on adaptive diplomacy, resilient governance, and strengthened domestic capacities. Commitments to European integration, green transition, and inclusive growth must be supported by digitalised, transparent institutions able to withstand global volatility, with local authorities, communities, and private actors playing an increasingly central role amid a politicised and resource-constrained aid landscape.

Ultimately, Ukraine's ability to emerge as a resilient European state or risk prolonged dependency will be determined not just by reconstruction policy, but by its success in stabilising security, diversifying international partnerships, and converting crisis-driven innovation into lasting institutional strength.

REFERENCES

1. Andrusyevych, A. et al., (2025), Green reconstruction of Ukraine: processes, forms, and visions of key stakeholders [Zelena vidbudova Ukrainy: protsesy, formy ta bachennia osnovnykh zatsikavlenykh osib], Heinrich Böll Stiftung, 62 pp.
2. Concept of an electronic control system for reconstruction. *BRDO*. Available at: <https://brdo.com.ua/news/tsyfrovi-instrumenty-dlya-vidnovlennya-ukrayiny-yak-zabezpechty-prozore-i-rozumne-upravlinnya-vidbudovoyu/> (date of access: 10.02.2026).
3. Delegation of the European Union to Ukraine (2025b), The EU boosts its support towards a greener, resilient and competitive economy for Ukrainian citizens, 13.03.2025, Available at: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-boosts-its-support-towards-greener-resilient-and-competitive-economy-ukrainian-citizens_en
4. Digest 'Scenarios for Ukraine's Recovery'. *Die E-Mail-Marketing-Plattform, jetzt mit SMS / Mailchimp*, 2025, Available at: https://mailchi.mp/a94f03dd36ea/bbm5zeb1nm?fbclid=IwDGRjcAPsBeZjbGNrA-wFp2V4dG4DYWVtAjExAHNydgMGYXBwX2lkDDM1MDY4NTUzMTcyOAABHo1nFx1pqVTCBBw1Fx64KNV2TpTqCBSRVK3r9ZRjTcluQwtgsXM6x9qcvqbp_aem_nX_y49Icay7POw0LsKTbGQ
5. Digital tools for the recovery of Ukraine. Key points of the Conference. *Kyiv School of Economics*. Available at: <https://kse.ua/about-the-school/news/digital-tools-for-the-recovery-of-ukraine-key-points-of-the-conference/>
6. European Commission (2025b), War worsens climate and environmental challenges in Ukraine, 11.04.2025, Available at: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/war-worsens-climate-and-environmental-challenges-ukraine-2025-04-11_en
7. Global Impacts of the Ukraine War – Futures Platform. *Futures Platform*. Available at: https://www.futuresplatform.com/foresight-radar/ukraine-war-global-impacts?fbclid=IwVERDUAPsBilleHRuA2FlbQIxMABzcnRjBmFwcF9pZAwzNTA2ODU1MzE3MjgAAR7AdzRmnnfkNX15-X1Mkl09CCb-CDk8deKNT40yaicKLlkbpbQHD6izxLtgbw_aem_qxDgSArwe4dPbo7Q9lbNsQ

8. Open data: opportunities for communities | Association of Ukrainian Cities. *News / Association of Ukrainian Cities*. Available at: <https://www.auc.org.ua/novyna/vidkryti-dani-mozhlyvosti-dlya-gromad>
9. Sukhorolskyi P., Sukhorolska I. Jim Dator's alternative futures method for the analysis of post-war Ukraine's outlook. A new agenda for Europe and the European Union: reasons – directions – priority goals: monograph [Новий порядок денний для Європи та Європейського Союзу: причини – напрями – пріоритетні цілі: монографія]. Lviv–Olsztyn, 2023. P. 174–183.
10. Future of Aid 2040: Overview of the report and its conclusions for those who will restore Ukraine. *Consultant's notes*. Available at: <https://tarastymchuk.work/2025/10/01/future-of-aid-2040-огляд-звіту-і-його-висновків-для-ти/> (date of access: 01.02.2026).
11. Ukraine Recovery Conference (2025b), Ukraine Recovery Plan [Plan vidnovlennia Ukrainy], Available at: <https://ua.urc-international.com/past-conferences/urc22/plan-vidnovlennya-ukrayini>

Pregledni rad | Review paper

AI ASISTENTI U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI: REGULATORNI OKVIR I POVJERENJE GRAĐANA

AI ASSISTANTS IN CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION: REGULATORY FRAMEWORK AND CITIZENS' TRUST

Izv. prof. dr. sc. Jelena Dujmović Bocka

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Stjepana Radića 13, 31000 Osijek

e-mail: jdujmovi@pravos.hr

Željka Vajda Halak, mag. iur., v. pred.

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

Blage Zadre 2, 32000 Vukovar

e-mail: zvhalak@vevu.hr

Melita Grull, univ. spec. admin. publ., pred., savjetnik za financije

Grad Donji Miholjac, Upravni odjel za proračun i financije

Vukovarska 1, 31540 Donji Miholjac

e-mail: melita.grull@donjimiholjac.hr

Sažetak

Načelo otvorenosti javne uprave podrazumijeva točno i pravodobno informiranje građana, a u kontekstu digitalizacije javnih usluga sve češće se traže učinkovitiji načini komunikacije u odnosu na tradicionalne oblike poput osobnog dolaska, telefonskih poziva ili elektroničke pošte. Takvi tradicionalni oblici komunikacije često dovode do duljih rokova čekanja na odgovore i slabiju učinkovitost i efikasnost rada zaposlenika u javnoj upravi.

Kao potencijalno rješenje nametnuli su se AI (*engl. artificial intelligence*) asistenti, odnosno softverske aplikacije sposobne za prepoznavanje pisanog i govornog jezika, koje se temelje na unaprijed definiranim bazama podatka uz mogućnost kontinuiranog učenja kroz interakciju s korisnicima. Njihova primjena može značajno doprinijeti povećanju transparentnosti rada javne uprave te dostupnosti informacija građanima neovisno o radnom vremenu.

Cilj ovoga rada je analizirati pravnu regulativu uvođenja AI asistenata u Republici Hrvatskoj te ispitati razinu povjerenja građana u odgovore koje pružaju takvi sustavi, s naglaskom na dob. Samo uvođenje AI asistenata ne podrazumijeva nužno i promjenu ponašanja građana niti automatsko povjerenje u novi sustav. Stoga je provedeno istraživanje kvantitativnom metodom putem Google obrasca, prikupljeni podaci analizirani su deskriptivnom statistikom, a razlike između dobnih skupina ispitane su pomoću inferencijalnih statističkih metoda pomoću programa JASP.

Ključne riječi: *umjetna inteligencija, AI asistent, javna uprava, povjerenje građana*

Summary:

The principle of openness in public administration implies the accurate and timely provision of information to citizens. In the context of the digitalisation of public services, more efficient forms of communication are increasingly sought in comparison to traditional methods such as in-person visits, telephone calls, or e-mail communication. These conventional forms of interaction often result in longer response times and may reduce the overall effectiveness and efficiency of public administration employees.

As a potential solution, AI (artificial intelligence) assistants have emerged as software applications capable of recognising both written and spoken language. These systems are based on predefined databases while also allowing continuous learning through interaction with users. Their implementation can significantly contribute to greater transparency in public administration and improve the accessibility of information to citizens regardless of working hours.

The aim of this paper is to analyse the legal framework regulating the introduction of AI assistants in the Republic of Croatia and to examine the level of citizens' trust in the responses provided by such systems, with particular emphasis on age differences. The mere introduction of AI assistants does not necessarily imply a change in citizens' behaviour, nor does it automatically ensure trust in a new system. Therefore, a quantitative study was conducted using a Google Forms questionnaire. The collected data were analysed using descriptive statistics, while differences between age groups were examined using inferential statistical methods with the JASP software.

Key Words: *artificial intelligence, AI assistant, public administration, citizens' trust*

1. UVOD

Digitalizacija i digitalna transformacija prisutna je u svakom segmentu pa tako i u javnoj upravi i smatra se preduvjetom za sveukupni napredak. Modernizacija javnih usluga i unaprjeđenje komunikacije na razini uprava-građanin-uprava postala je sastavni dio povećanja dostupnosti informacija, transparentnosti rada te učinkovitog pružanja usluga. Upravo takav pozitivan pristup prepoznat je i u široj literaturi gdje se ističe da digitalizacijom postupaka i usvajanjem izmjena u strukturama, javne uprave mogu unaprijediti procese pružanja javnih usluga, ostvariti proračunske uštede i općenito unaprijediti kvalitetu života građana (Lugavić i Azapagić, 2022) odnosno kao ključni aspekti digitalizacije ističu se lakše komuniciranje, bolja digitalna dostupnost informacija i usluga, elektronička povezanost institucija javne uprave te smanjivanje nepotrebne interakcije s administracijom (Bedečković i Grubišić, 2024). U tom kontekstu, tehnološki napredak i razvoj umjetne inteligencije otvaraju mogućnosti lakšeg protoka informacija i veću ažurnost. Kao jedan od konkretnih primjera koji služi upravo tome su AI (*Artificial Intelligence*) asistenti

odnosno digitalni sustavi koji koriste umjetnu inteligenciju za prepoznavanje i obradu zahtjeva građana te pružanje informacija putem prirodnog jezika. AI sustavi svakako mogu doprinijeti učinkovitijem pristupu uslugama javne uprave no opravdano se može postaviti pitanje u kojoj mjeri građani imaju povjerenje u informacije koje takvi sustavi pružaju.

Unatoč sve većoj primjeni umjetne inteligencije u javnoj upravi, posebno u posljednjih nekoliko godina, pitanje povjerenja građana u takve sustave nije dovoljno istraženo. Cilj rada je prezentirati trenutni normativni okvir i kroz istraživanje ispitati razinu povjerenja građana u AI asistente u javnoj upravi odnosno razlike u percepciji s obzirom na sociodemografska obilježja ispitanika.

2.UMJETNA INTELIGENCIJA I AI ASISTENT U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI

Pojam umjetna inteligencija (*Artificial Intelligence*- AI, UI) koristi se u različitim disciplinama i kontekstima, zbog čega trenutno ne postoji jedinstvena, standardizirana definicija no prvenstveno se shvaća kao sposobnost komuniciranja i obavljanja zadataka na način sličan ljudskom odnosno onih koji obično zahtijevaju ljudsku inteligenciju poput učenja, rješavanja problema i donošenja odluka (Dieser, 2025; 11, Banafa, 2024; 3). Najpotpuniju definiciju dao je Akt o umjetnoj inteligenciji¹⁴⁵ u svom članku 3. gdje umjetnu inteligenciju definira kao strojni sustav dizajniran za rad s promjenjivim razinama autonomije, prilagodljiv i s mogućnošću zaključivanja kako generirati izlazne vrijednosti.

Jedno od potpodručja umjetne inteligencije predstavljaju *chatbotovi* (digitalni agenti/asistenti, programi za simulaciju razgovora). Oni su najosnovniji i najrašireniji primjeri inteligentne interakcije između računala i čovjeka, a definiraju se kao programi koji odgovaraju poput pametnog entiteta kada se s njima komunicira (putem teksta ili glasa), pružaju brz i praktičan odgovor i razumiju jedan ili više ljudskih jezika pomoću obrade prirodnog jezika (Adamopoulou i Moussiades, 2020). Obrada prirodnog jezika (NLP- *Natural Language Processing*) usredotočena je na interakciju između računala i ljudi, a uključuje analizu,

¹⁴⁵ Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji i o izmjeni uredaba (EZ) br. 300/2008, (EU) br. 167/2013, (EU) br. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 i (EU) 2019/2144 te direktiva 2014/90/EU, (EU) 2016/797 i (EU) 2020/1828 (**Akt o umjetnoj inteligenciji**)

razumijevanje i generiranje prirodnog jezika na način koji je smislen i koristan ljudima (Banafa, 2024).

Prema klasifikaciji Adamopoulou i Moussiades (2024; 378-379) chatbotove možemo klasificirati prema: **području znanja** - otvorene domene (opće teme) i zatvorene domene (specifična znanja), **pružanju usluge** – interpersonalni (informiraju korisnika, npr. rezervacije, intrapersonalni (prate osobni prostor) i inter-agenti (komunikacija između različitih chatbotova), **ciljevima** - informativni, razgovorni te orijentirani na obavljanje specifičnih zadataka), **načinu obrade ulaznih podataka i generiranja odgovora** - vođeni pravilima (*rule-based*), vođeni pretraživanjem (*retrieval based*) i generativni (strojno i duboko učenje), **ljudskoj pomoći** i **prema platformi izrade** - otvorene i zatvorene.

AI asistenti su specijalizirana vrsta chatbotova i koriste naprednu umjetnu inteligenciju pa možemo zaključiti da su svi AI asistenti chatbotovi, ali nisu svi chatbotovi i AI asistenti. Obično se svrstavaju u više navedenih kategorija istovremeno, ovisno o svrsi koja se njima želi postići. U hrvatskoj javnoj upravi svakim danom broj AI asistenata raste i ono što se može primijetiti da imaju zajedničke karakteristike odnosno radi se o zatvorenim domenama, interpersonalni su i generativni, a ostale karakteristike ovise o ciljevima. S obzirom da se radi o sustavima ograničenog rizika, sustavnog praćenja i jedinstvenog popisa svih takvih AI asistenata u Republici Hrvatskoj nema, no u posljednje vrijeme neki su prezentirani široj javnosti¹⁴⁶:

- **HANA**¹⁴⁷ digitalna glasovna asistentica Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO) uvedena je kao pomoć Kontakt centru koji prema podacima HZZO-a godišnje broji oko 400.000 poziva te odgovara na sve pozive bez obzira na radno vrijeme HZZO-a,

¹⁴⁶ AI asistenata ima svakim danom sve više i uspješno zamjenjuju sustave automatiziranog odgovaranja na upite korisnika na fluentnijem jeziku, učeći iz prethodnih upita i odgovora danih korisnicima. Neki, kao asistent Andrija razvijen tijekom pandemije COVID-19 za pružanje relevantnih informacija o tadašnjoj situaciji, izgubili su ulogu i više nisu dostupni. Danas takve sustave uspostavljaju i lokalne jedinice, turističke zajednice, komunalne službe no s obzirom da jedinstvenog popisa nema u radu su istaknuti samo oni koji su prezentirani široj javnosti na državnoj razini, a informacije o njima su pronađene primjenom *desk* metode.

¹⁴⁷ Više dostupno na: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hana- virtualna asistentica, <https://hzzo.hr/novosti/hzzo/hana-virtualna-asistentica-za-pozivne-brojeve-0800> (7. veljače 2026.)

- **GINA**¹⁴⁸ AI virtualna WhatsApp asistentica Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo dostupna od 4. rujna 2025. i pruža informacije koje se odnose na ginekologiju te spolno, reproduktivno i mentalno zdravlje,
- **BILTENKO**¹⁴⁹, prvi AI asistent za javnu nabavu u Republici Hrvatskoj i Europskoj uniji koji obuhvaća sve faze javne nabave te olakšava posao naručiteljima i ponuditeljima u Republici Hrvatskoj i Europskoj uniji. U svom radu se oslanja isključivo na informacije dostupne iz baze Biltena javne nabave,
- **ZdrAVKO**¹⁵⁰ kao javnozdravstveni komunikacijski kanal Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, dostupan 24/7, zabilježio je 7.597 korisnika i 128.007 upita u svom prvom mjesecu postojanja (od 27. siječnja do 26. veljače 2026. godine). Samo 2% korisnika je trebalo ljudsku intervenciju iz čega se može donijeti zaključak da je uspješno samostalno riješio većinu upita.

Vidljivo je da se AI asistenti najčešće koriste za pružanje informacija građanima o javnim uslugama, administrativnim postupcima i javnim politikama, a čime se pokušava povećati dostupnost i učinkovitost. Zanimljivost u Republici Hrvatskoj je što se većina AI asistenata predstavlja u kontekstu naručitelja (npr. Hrvatski zavod za javno zdravstvo), ali ne i onih koji sudjeluju u razvoju i kasnijem održavanju takvih sustava. Samo kod AI asistentice GINE jasno je navedeno da tehnologiju osiguravaju WOOM AI i Infobip (privatni sektor) dok kod ostalih te informacije nema. S obzirom da uprava takve sustave uvijek izrađuje u suradnji s privatnim sektorom, može se očekivati da i ta nepoznanica ima utjecaj na (ne)povjerenje građana. Uspješna i odgovorna primjena umjetne inteligencije u javnoj upravi ne ovisi samo o tehnološkim inovacijama već zahtjeva integrirani pristup koji u obzir uzima pravne, etičke i društvene aspekte

¹⁴⁸ Više dostupno na: Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Održano predstavljanje Gine, <https://www.hzjz.hr/aktualnosti/odrzano-predstavljanje-gine-prve-hrvatske-ai-asistentice-za-ginekolosku-pismenost/> (7. veljače 2026.)

¹⁴⁹ Više dostupno na: Bilten javne nabave, Biltenko, <https://biltenjavnenabave.hr/2025/09/08/biltenko-prvi-ai-asistent-za-javnu-nabavu-u-hrvatskoj-i-eu/> (7. veljače 2026.)

¹⁵⁰ Više dostupno na: Hrvatski zavod za javno zdravstvo, AI zdravstveni asistent ZdrAVKO, <https://www.hzjz.hr/priopcenja-mediji/ai-zdravstveni-asistent-zdravko-izvrsni-rezultati-u-prvom-mjesecu-rada/> (7. veljače 2026.)

i samo tako može razviti svoj potencijal koji će doprinijeti javnim uslugama, a bez ugroze za temeljna ljudska prava (Dieser, 2025).

3.PРАВНА REGULATIVA UVOĐENJA AI ASISTENTA

Uspješno upravljanje i nadziranje upotrebe umjetne inteligencije u javnoj upravi zahtjeva regulatorni okvir, nadzorne institucije i strategije upravljanja koje će ublažiti rizike pristranosti, transparentnosti i odgovornosti. Uz pravnu regulativu, neke države uspostavile su i etička povjerenstva i savjetodavna tijela za umjetnu inteligenciju radi osiguranja odgovorne primjene, a sve češće se uvodi i procjena učinaka algoritama odnosno procjena društvenog i etičkog učinka na društvo (Babšek i suradnici, 2025). Trenutačno najvažniji akt predstavlja Akt o umjetnoj inteligenciji koji je prvi sveobuhvatni akt kojim se regulira umjetna inteligencija, a usmjeren je na sigurnost i temeljna prava. S obzirom da se radi o uredbi Europske unije izravno je primjenjiva u svim zemljama članicama pa tako i u Republici Hrvatskoj. Konačna verzija Akta o umjetnoj inteligenciji objavljena je u Službenom listu Europske unije u srpnju 2024. godine, a stupila je na snagu 1. kolovoza 2024. godine. Akt je zauzeo pristup temeljen na riziku odnosno sustave umjetne inteligencije procjenjuje prema 4 razine rizika i što je veći rizik regulacija je stroža. Najviši stupanj predstavljaju sustavi neprihvatljivog rizika i takvi sustavi su zabranjeni (kao primjer navodimo socijalno bodovanje ili manipulacija ljudskim ponašanjem). Drugi stupanj čine sustavi visokog rizika koji moraju ispunjavati stroge preduvjete, a odnose se primjerice na pravosudni sustav. Sustav rizika kojem pripadaju i AI asistenti je sustav ograničenog rizika što znači da ne predstavlja ozbiljan rizik, ali se zahtjeva transparentnost i posljednji su sustavi minimalnog rizika koji mogu biti slobodno korišteni jer stvarnog rizika nema. Unatoč stupanju na snagu 2024. godine, provedba Akta se odvija u 4 faze. Od 2. veljače 2025. godine stupile su na snagu opće odredbe i one o neprihvatljivim rizicima. Od 2. kolovoza 2025. godine stupile su na snagu odredbe o sustavima umjetne inteligencije opće namjene, upravljanju, povjerljivosti i sankcijama, a što je značajno i za AI asistente kao sofisticirane chatbotove jer je od tada započela i provjera jesu li takva rješenja u skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka. Već u kolovozu ove godine započet će primjena većine ostalih odredbi te se za kolovoz 2027. godine ostavljaju samo odredbe koje se odnose na sustave umjetne inteligencije visokog rizika (Materijan, 2025). Akt o umjetnoj

inteligenciji nema izričitih odredbi koje bi se odnosile samo na AI asistente (ili chatbotove općenito), ali regulira AI sustave koji komuniciraju s ljudima. Za takve sustave vrijedi načelo transparentnosti te članak 50. Akta navodi da AI sustavi koji su namijenjeni izravnoj interakciji s fizičkim osobama moraju biti dizajnirani i razvijeni tako da uvijek obavijeste kako se interakcija odvija s umjetnom inteligencijom. Postoji iznimka, odnosno nisu dužni obavijestiti ako je to „očito sa stajališta razmjerno dobro informirane, pronicljive i oprezne fizičke osobe, uzimajući u obzir okolnosti i kontekst“.

Iako je Akt o umjetnoj inteligenciji izravno primjenjiv u Republici Hrvatskoj, za njegovu punu implementaciju potrebno je prilagoditi nacionalno zakonodavstvo. U svibnju 2025. godine, Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije preuzelo je obvezu izrade Nacionalnog plana za razvoj umjetne inteligencije za razdoblje do 2032. godine i pratećeg Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje od 2026.-2028. godine. Trenutno ti dokumenti još nisu doneseni, a predstavljaju ključni korak regulacije i daljnjeg razvoja umjetne inteligencije. Jedini zakonski propis u Republici Hrvatskoj koji ima odredbe o umjetnoj inteligenciji je Kazneni zakon¹⁵¹. U članku 87. st. 33. daje definiciju umjetne inteligencije kao „strojni sustav različitih razina samostalnosti koji može pokazati prilagodljivost te koji za izričito ili neizričito izražene ciljeve iz ulaznih vrijednosti koje je primio zaključuje kako stvoriti izlazne vrijednosti kao što su predviđanja, sadržaj, preporuke ili odluke koje mogu utjecati ili utječu na stvarna ili prividna okruženja“. Nadalje članak 215. a koji se odnosi na dovođenje u opasnost života i imovine sustavom umjetne inteligencije kaže „Tko u razvoju, testiranju, provjeri, nadzoru, upravljanju, uporabi sustava umjetne inteligencije ili na drugi način sustavom umjetne inteligencije izazove opasnost za život ili tijelo ljudi ili za imovinu većeg opsega, a time nije počinjeno teže kazneno djelo, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina“. Ova kazna može varirati ovisno o načinu počinjenja i nastalim posljedicama. Ova odredba može biti primjenjiva u kontekstu javne uprave i AI asistenata koji sudjeluju u pružanju informacija građanima, automatiziranom donošenju odluka ili usmjeravanju korisnika kroz administrativne postupke. Također, radi se o odredbi koja je izazvala polemike među strukom¹⁵². Odgovornost u području umjetne inteligencije odnosi se na

¹⁵¹ Izmjenama Kaznenog zakona iz 2025. godine (NN 136/2025) dodane su odredbe o umjetnoj inteligenciji.

¹⁵² S obzirom da ne postoji jasna pravna regulativa umjetne inteligencije u ovom trenu u Republici Hrvatskoj, a kaznenopravna postoji ne čudi bojazan koja se pojavila. Vidi više: AI ulazi u kazneni zakon,

očekivanje da će dizajneri, programeri i korisnici sustava poštivati standarde i pravnu regulativu i na taj način osigurati pravilno funkcioniranje AI sustava, a AI sustavi nisu statični, njihova tehnološka svojstva čine ih nepredvidivim (Novelli i suradnici, 2023).

Nadzor nad primjenom AI sustava za nas ima dvije razine, prva na razini Europske unije i druga nacionalna. Na razini Europske unije značajan je Europski ured za umjetnu inteligenciju osnovan u okviru Europske komisije¹⁵³ i Europski odbor za umjetnu inteligenciju kao ključno savjetodavno tijelo osnovano Aktom o umjetnoj inteligenciji¹⁵⁴. Sukladno Aktu o umjetnoj inteligenciji sve države članice imale su obvezu dostaviti i objaviti do 2. studenog 2024. godine popis tijela javne vlasti ili javna tijela nadležna za nadzor i provedbu obveza vezanih isključivo za zaštitu prava kod korištenja visokorizičnih sustava umjetne inteligencije. Republika Hrvatska je odredila kao nadležna tijela pučku pravobraniteljicu, pravobraniteljicu za djecu, pravobraniteljicu za ravnopravnost spolova, pravobraniteljicu za osobe s invaliditetom, Agenciju za zaštitu osobnih podataka, Državno izborno povjerenstvo i Agenciju za elektroničke medije (voditelj Odjela pravnih i kadrovskih poslova)¹⁵⁵.

<https://www.netokracija.com/ai-kazneni-zakon-programeri-pravni-aspekt-238365>; Umjetna inteligencija ulazi u hrvatski Kazneni zakon, <https://www.bug.hr/zakonodavstvo/umjetna-inteligencija-ulazi-u-hrvatski-kazneni-zakon-predvidjene-stroge-kazne-53034>; Neželjene posljedice izazvane sustavom AI-ja kao kazneno djelo, <https://magazin.hrt.hr/znanost-tehnologija/nezeljene-posljedice-izazvane-sustavom-ai-ja-kao-kazneno-djelo-12354687>

¹⁵³ Europski ured za umjetnu inteligenciju je centar znanja o umjetnoj inteligencije za područje cijele EU. Ima ključnu ulogu u provedbi Akta o umjetnoj inteligenciji jer podupire upravljačka tijela u državama članicama i ima mogućnost provedbe evaluacije AI sustava opće namjene, traženje informacija i mjera od dobavljača te može primijeniti sankcije. Vidi više: Europski ured za umjetnu inteligenciju, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/ai-office> (14. ožujak 2026.)

¹⁵⁴ Odbor za umjetnu inteligenciju čine predstavnici iz svake države članice EU-a te mu je ključna odgovornost pružati savjete i pomoć u provedbi Akta o umjetnoj inteligenciji, ali isto tako ima i proaktivnu ulogu u oblikovanju politike o umjetnoj inteligenciji. Vidi više: Odbor za umjetnu inteligenciju, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/ai-board> (14. ožujak 2026.)

¹⁵⁵ Podaci objavljeni na stranici Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, Popis nadležnih tijela sukladno Uredbi o umjetnoj inteligenciji, <https://mpudt.gov.hr/vijesti/objavljen-popis-nadleznih-tijela-sukladno-uredbi-o-umjetnoj-inteligenciji/29657> (14. ožujak 2026.)

4. POVJERENJE GRAĐANA

Povjerenje građana temeljni je element da bi vlast imala politički legitimitet i sustav se smatrao demokratskim pošto vlast bez podrške i povjerenja nije demokratska (Koprić, 2017). Transparentnost i otvorenost¹⁵⁶ su dva načela na kojima počiva dobro upravljanje jer informiranje građana o radu i odlukama uprave i vlasti te uključivanje u procese donošenja odluka treba doprinijeti boljem upravljanju i većem povjerenju građana. Da bi se uprava smatrala otvorenom prije svega mora biti transparentna (Musa, 2017). U kontekstu digitalne transformacije javne uprave treba razlikovati institucionalno povjerenje (povjerenje građana u zakonitost, nepristranost i odgovornost institucija) u javnu upravu od povjerenja u tehnološki instrument kao što je povjerenje u AI asistente (povjerenje u točnost, jasnoću, pouzdanost i uporabnu vrijednost). Predmet ovog rada primarno je povjerenje građana u AI asistente u javnu upravu, no treba naglasiti da su te dvije dimenzije povezane. Uvođenje AI sustava u javnu upravu može utjecati na obje dimenzije povjerenja jer s jedne strane se može unaprijediti dostupnost informacija, brzina obrade i učinkovitost, ali s druge strane se otvaraju pitanja transparentnosti, odgovornosti i sigurnosti te može doći do narušavanja povjerenja građana u digitalno upravljanje općenito. Također je potrebno raditi na smanjivanju otpora unutar organizacija odnosno na organizacijskoj prilagodbi jer integracija umjetne inteligencije zahtjeva i kulturnu transformaciju kako bi se izbjegla zabrinutost zaposlenih za radna mjesta ili smanjivanje njihove uloge u procesima odlučivanja i informiranja (Pawar i Huparikar Shah, 2024; Vatamanu i Tofan, 2025).

¹⁵⁶ Transparentnost je postojanje jednosmjernog kanala komunikacije u kojem informacije teku od uprave prema građanima (informaciju smatramo *outputom* prema okolini), a otvorenost je dvosmjerni kanal komunikacije (informaciju smatramo *inputom* iz okoline). Građani moraju imati relevantne informacije uprave da bi mogli stvoriti mišljenje i dati svoje prijedloge (Musa, 2017).

5. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANA

Empirijsko istraživanje je provedeno metodom anketnog upitnika odnosno online alata Google Forms u ožujku 2026. godine, a u cilju ispitivanja povjerenja građana u odgovore koje daju AI asistenti u javnoj upravi. Upitnik je bio anoniman i dobrovoljan te su prije početka ispunjavanja ispitanici bili upoznati sa svrhom ispitivanja. Uzorak su činili ispitanici podijeljeni u tri dobne skupine, a taj odabir dobni skupina je temeljen na pretpostavci da generacijske razlike mogu utjecati na percepciju i razinu povjerenja prema korištenju umjetne inteligencije u javnoj upravi. Upitnik se sastojao od dva dijela, prvi dio s osnovnim sociodemografskim pitanjima (spol i dob) te drugi dio s pitanjima usmjerenim na ispitivanje stavova i percepcije ispitanika o korištenju AI asistenata u javnoj upravi. Naglasak je bio na povjerenju u informacije koje takvi sustavi pružaju odnosno pitanja su obuhvaćala procjenu točnosti i razumljivosti odgovora AI asistenata te spremnost ispitanika na oslanjanje na te odgovore. Većina pitanja je bila formulirana u obliku tvrdnji koje su ispitanici ocjenjivali pomoću Likertove skale od 1 do 5, pri čemu je 1 označavalo najniži stupanj slaganja odnosno povjerenja, a 5 najviši stupanj. Takav pristup je omogućio kvantitativnu analizu stavova ispitanika i usporedbu rezultata između dobni skupina. Prikupljeni podaci su analizirani primjenjujući deskriptivnu statistiku prilikom raspodjele odgovora, a također provedena je usporedna analiza između dobni skupina s ciljem utvrđivanja eventualnih razlika. Za analizu je korišten statistički softver JASP (v. 0.96.0.0) te je za ispitivanje razlika između dobni skupina korištena jednosmjerna ili dvosmjerna analiza varijance (One-Way ili Two-Way ANOVA). U slučajevima kada je ANOVA bila statistički značajna, provedeni su Post Hoc testovi (Tukey HSD) radi identifikacije među kojim skupinama postoje značajne razlike. Istraživanje ima određena metodološka ograničenja jer uzorak ispitanika nije uravnotežen prema dobni skupinama¹⁵⁷. Također, istraživanje je temeljeno na percepciji i samoprocjeni što može imati utjecaj na subjektivnost odgovora.

¹⁵⁷ Od tri dobne skupine, prve dvije su ispitanici prikupljeni među studentima (redovni i izvanredni) Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, a treća dobna skupina iz redova planinarskog društva „Bršljan-Jankovac“ iz Osijeka. Stariji od 60 godina su pokazali nezainteresiranost ili nedovoljno poznavanje problematike te otpor prema takvoj vrsti upitnika.

6. REZULTATI ISTRAŽIVANJA I RASPRAVA

U istraživanju je sudjelovalo ukupno 99 ispitanika i od toga 26 ispitanika muškog spola i 73 ispitanika ženskog spola. Prema dobnim skupinama ispitanici su bili podijeljeni u tri kategorije te je u prvoj dobnj skupini od 18 do 25 godina sudjelovalo 26 ispitanika, u drugoj od 26 do 59 godina 63 ispitanika te u trećoj skupini od 60 godina 10 ispitanika. Istraživanje je provedeno pod pretpostavkom da tzv. generacije društvenih mreža koje su naviknute na brzo korištenje i primanje informacija odnosno na multitasking i favoriziranje grafike umjesto teksta, nasumičnog umjesto linearnog pristupa i slobodno iskazivanje stavova (Pekas i suradnici, 2023) bi mogle pokazati i veći stupanj povjerenja u novi način pružanja usluga u javnoj upravi putem AI asistenata. Za prvi dio istraživanja grupirano je pet pitanja iz upitnika koja zajednički mogu pokazati stupanj povjerenja u AI asistente. Obuhvaćena pitanja iz upitnika: U kojoj mjeri smatrate da su odgovori AI asistenata u javnoj upravi točni?, U kojoj mjeri smatrate da AI asistent koristi službene i provjerene izvore informacija?, Koliko biste vjerovali informacijama koje daje AI asistent u javnoj upravi?, Koliko, po vašem mišljenju, odgovori AI asistenata mogu biti jasni i razumljivi prosječnom građaninu? i U kojoj mjeri biste se oslonili na odgovor AI asistenta pri rješavanju administrativnog pitanja?. Pouzdanost skale kojom se ispituje povjerenje građana u AI asistente provjerena je Cronbachovim koeficijentom alfa. Dobivena vrijednost iznosila je $\alpha = 0.783$ (95% CI: 0.703–0.863), što ukazuje na dobru unutarnju konzistentnost skale. Na temelju pitanja koja se odnose na percepciju točnosti pruženih informacija od strane AI asistenata, jasnoću, pouzdanost i oslanjanje na odgovore formirana je kompozitna varijabla *Povjerenje u AI asistente*, a koja je izračunata kao prosječna vrijednost odgovora ispitanika.

Tablica 1. Analiza ukupnog povjerenja ispitanika u AI asistente

	Povjerenje-AI
Valid	99
Missing	0
Mean (arithmetic)	3.333
Std. Deviation	0.577
Minimum	2.000
Maximum	5.000

Izvor: izrada autora

Rezultati pokazuju umjereni stupanj povjerenja u cijelom uzorku ($M = 3.33$), uz relativno nisku disperziju rezultata ($SD = 0.58$) što upućuje na umjerenu homogenost stavova ispitanika.

Tablica 2. Povjerenje ispitanika u AI asistente prema dobnim skupinama

	Povjerenje-AI		
	Od 18 do 25 godina	Od 26 do 59 godina	Od 60 godina
Valid	26	63	10
Missing	0	0	0
Mean (arithmetic)	3.338	3.378	3.040
Std. Deviation	0.496	0.617	0.460
Minimum	2.400	2.000	2.200
Maximum	4.200	5.000	3.800

Izvor: izrada autora

Deskriptivni podaci po dobnim skupinama pokazuju relativno ujednačenu razinu povjerenja u AI asistente. Najniža razina povjerenja iskazana je među ispitanicima starijim od 60 godina ($M = 3,04$). Standardne devijacije upućuju na nešto veću varijabilnost odgovora u skupini od 26 do 59 godina ($SD = 0,62$), dok su stavovi među najstarijim ispitanicima najujednačeniji ($SD = 0,46$). Iako su uočene određene razlike među skupinama, one nisu izrazito velike, što upućuje da dob nema snažan utjecaj na razinu povjerenja u AI asistente. Ipak, blagi trend nižeg povjerenja kod starijih ispitanika može upućivati na određene generacijske razlike u percepciji i prihvaćanju novih tehnologija.

Tablica 3. ANOVA - Povjerenje-AI asistenti

Cases	Sum of Squares	df	Mean Square	F	p
Dobna skupina	0.762	2	0.381	1.125	.329
Spol	0.040	1	0.040	0.118	.732
Dobna skupina * Spol	0.095	2	0.048	0.140	.869
Residuals	31.49	93	0.339		

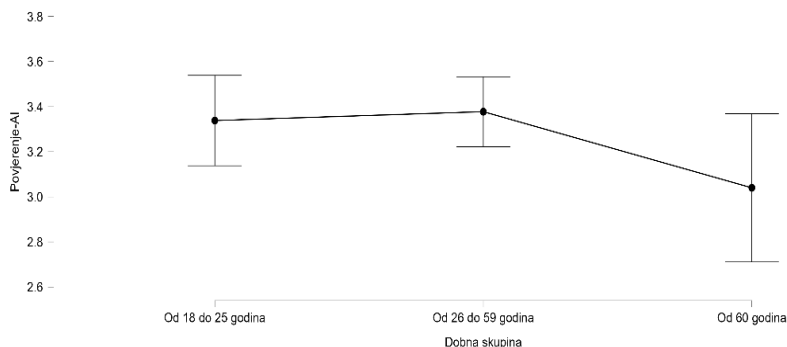
Napomena. Type III suma kvadrata

Izvor: izrada autora

Tablica 3. nastala je na temelju analiza dvostruke varijance (Two-way ANOVA). Iako su odgovori prikupljeni Likertovom skalom ordinalne prirode, tretirani su podaci kao približno intervalni te je primijenjen parametrijski test. Iz navedene analize proizlazi da nema statistički značajnih razlika u povjerenju u AI asistente između dobnih skupina niti između spolova. Također interakcija dob-spol nije bila statistički značajna. Kao dodatna provjera provedena je neparametrijska analiza Kruskal-Wallis testom, koja također nije pokazala statistički značajne razlike između dobnih

skupina ($H=3.151$, $p=0.207$). Unatoč tome, deskriptivni podaci i grafički prikaz ukazuju na određeni trend. Vidljivo je blago smanjenje povjerenja s porastom dobi, pri čemu najmlađa i srednja skupina iskazuju višu razinu povjerenja u odnosu na najstariju (v. Graf 1).

Graf 1. Prosječna razina povjerenja u AI asistente prema dobnim skupinama



Izvor: izrada autora

Iako nema značajne statističke razlike prema dobnim skupinama ukoliko gledamo kompozitnu varijablu Povjerenje-AI asistenti, napravljena je analiza korištenjem ANOVA One-way za svako pojedino pitanje te je značajna statistička razlika uočena na pitanju o jasnoći i razumljivosti odgovora AI asistenata.

Tablica 4. ANOVA analiza jasnoće i razumljivosti odgovora AI asistenata prema dobnim skupinama

ANOVA - Koliko, po vašem mišljenju, odgovori AI asistenata mogu biti jasni i razumljivi prosječnom građaninu?

Cases	Sum of Squares	df	Mean Square	F	p	ω^2
Dobna skupina	7.577	2	3.789	5.000	.009	0.075
Residuals	72.75	96	0.758			

Napomena. Type III suma kvadrata

Izvor: izrada autora

Iz Tablice 4. vidljivo je da rezultati jednofaktorske analize varijance (ANOVA) pokazuju kako dobna skupina ima statistički značajan utjecaj na percepciju jasnoće i razumljivosti odgovora AI asistenata ($F = 5,000$; $p = 0,009$). Može se zaključiti kako postoje značajne razlike između dobnih skupina u procjeni koliko su odgovori AI asistenata razumljivi prosječnom građaninu. Veličina učinka izražena omega kvadratom iznosi $\omega^2 = 0,075$, što ukazuje na umjeren učinak dobne skupine na promatranu varijablu.

Tablica 5. Post Hoc Tukey test – dobna skupina

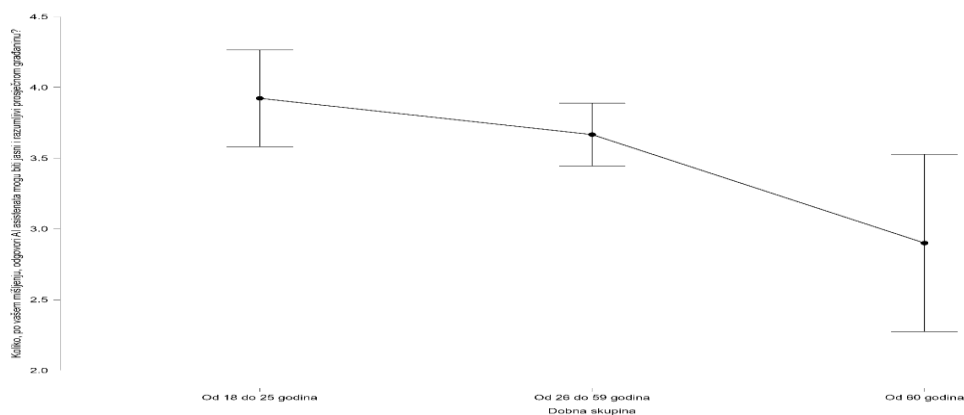
	Mean Difference	SE	df	t	p_{Tukey}
Od 26 do 59 godina	0.256	0.203	96	1.264	.419
Od 60 godina	1.023	0.324	96	3.158	.006
Od 60 godina	0.767	0.296	96	2.587	.030

Napomena. P-vrijednost prilagođena za usporedbu 3 procjene.

Izvor: izrada autora

U cilju utvrđivanja između kojih dobnih skupina postoje statistički značajne razlike u percepciji jasnoće i razumljivosti odgovora AI asistenata, proveden je Tukey post hoc test. Razlika između ispitanika u dobi od 18 do 25 godina i od 26 do 59 godina nije statistički značajna ($p = 0,419$), što ukazuje na sličnu percepciju jasnoće odgovora u ove dvije skupine. Uočena je statistički značajna razlika između ispitanika od 18 do 25 godina i onih starijih od 60 godina ($p = 0,006$), pri čemu mlađi ispitanici percipiraju odgovore AI asistenata kao jasnije i razumljivije. Postoji i statistički značajna razlika između skupine od 26 do 59 godina i starijih od 60 godina ($p = 0,030$), pri čemu ispitanici srednje dobi također procjenjuju odgovore jasnijima u odnosu na najstariju skupinu. Iz svega navedenog može se zaključiti da su značajne razlike prisutne između najstarije skupine i preostalih skupina, a značajnih odstupanja nema između mlađe i srednje dobne skupine.

Graf 2. Prosječna ocjena jasnoće odgovora AI asistenata po dobnim skupinama



Izvor: izrada autora

Graf 2. prikazuje prosječnu ocjenu jasnoće odgovora AI asistenata prema dobnim skupinama uz prikaz linija pogreške koje predstavljaju standardnu devijaciju i iz njega je jasno vidljiv trend prema kojem najstarija dobna skupina ocjenjuje jasnoću najslabije.

7. ZAKLJUČAK

Pravna regulativa predstavlja temelj izgradnje povjerenja građana jer osigurava zaštitu transparentnosti, odgovornosti i temeljnih prava korisnika, a razvoj i široka primjena umjetne inteligencije te nedovoljna regulacija s brojim prazninama ostavlja prostor za razmišljanje o stvarnoj mogućnosti kontrole takvih sustava. Mnogi AI sustavi, pa tako i AI asistenti temelje se na samoučenju i prilagodbi kroz interakciju s korisnicima što neminovno može dovesti do nepredvidiv rezultata koji nisu unaprijed programirani od samih tvoraca. U takvim situacijama postavlja se pitanje mogu li se takvi sustavi stvarno kontrolirati ili se u praksi mogu samo usmjeravati i nadzirati.

Rezultati istraživanja pokazuju umjereno povjerenje građana u odgovore AI asistenata u javnoj upravi te upućuju na postojanje određenih generacijskih razlika koje se odnose na viđenje takvih sustava. S obzirom na ubrzano širenje primjene umjetne inteligencije u pružanju javnih usluga, daljnja istraživanja na većim i reprezentativnijim uzorcima bi mogla pridonijeti boljem razumijevanju razloga koji dovode do većeg ili manjeg povjerenja u digitalne sustave u javnoj upravi jer uspješnost uvođenja takvih sustava ne ovisi samo o tehnološkim mogućnostima već uvelike i o razini povjerenja građana.

Ostaje vidjeti radi li se o pomalo euforičnom viđenju kojim će umjetna inteligencija donijeti optimizaciju, automatizaciju, povećati transparentnost i učinkovitost ili će dehumanizacija do koje dolazi dovesti do većih problema, trenutno nesagledivih.

LITERATURA:

1. Adamopoulou, E., Moussiades, L. (2020), *An overview of chatbot technology*, U: IFIP international conference on artificial intelligence applications and innovations, Springer International Publishing, str. 373-383, dostupno na: https://doi.org/10.1007/978-3-030-49186-4_31 (7. veljače 2026.)
2. Babšek, M., Ravšelj, D., Umek, L., Aristovnik, A. (2025), *Artificial Intelligence Adoption in Public Administration: An Overview of Top-Cited Articles and Practical Applications*, Vol. 6, Br. 3., dostupno na: <https://doi.org/10.3390/ai6030044> (21. veljače 2026.)
3. Banafa, A. (2024), *Introduction to Artificial Intelligence (AI)*, River Publishers
4. Bedeković, M., Grubišić, K. (2024), *Digitalizacija javne uprave i njezina primjena u odabranim područjima*, Zagrebačka pravna revija, Vol 13, br. 1, str. 98-127.
5. Dieser, K. (2025), *Possible application of artificial intelligence in public administration*, European Journal of Engineering and Technology, Vol.13, br. 1, dostupno na: <https://doi.org/10.5281/zenodo.16587361> (21. veljače 2026.)
6. Koprić, I. (2017), *Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: stari i novi koncepti u razvoju odnosa građana i javne uprave*, Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora (ur. Koprić, I., Musa, A., Giljević, T.), Institut za javnu upravu, str. 3-27
7. Lugavić, Z., Azapagić, A. (2022), *Koraci u digitalizaciji javne uprave*, Tranzicija/Transition, Vol 25, br. 49
8. Materijan, I. (2025), Akt o umjetnoj inteligenciji Europske unije: prva faza primjene već od 2. veljače 2025., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/akt-o-umjetnoj-inteligenciji-europske-unije-prva-faza-primjene-vec-od-2-veljace-2025-63758> (7. veljače 2026.)
9. Musa, A. (2017), *Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana*, Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora (ur. Koprić, I., Musa, A., Giljević, T.), Institut za javnu upravu, 2017., str. 29-72
10. Novelli, C., Taddeo, M., Floridi, L. (2023), *Accountability in artificial intelligence: what it is and how it works*, AI&Society, dostupno na: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00146-023-01635-y> (7. veljače 2026.)

11. Pekas, K., Perkov, J., Krajnović, A. (2023), *Istraživanje korištenja usluga sustava e-Građani kod mladih – primjer grada Zadra*, Hrvatska komparativna i javna uprava, Vol 23, br. 2, str. 319–350.
12. Pawar, P., Huparikar Shah, A (2024), The impact of Artificial Intelligence on organizational culture: A pathwaz do digital transformation, *Journal of Visual and Performing Arts*, 5(1), str. 2159-2172, dostupno na: <https://doi.org/10.29121/shodhkosh.v5.i1.2024.5007> (14. ožujak 2026.)
13. Vatamanu, A. F., Tofan, M. (2025), *Integrating Artificial Intelligence into Public Administration: Challenges and Vulnerabilities*, *Administrative Sciences*, 15(4), 149, dostupno na: <https://doi.org/10.3390/admsci15040149> (14. ožujak 2026.)
14. Bilten javne nabave, Biltenko, <https://biltenjavnenabave.hr/2025/09/08/biltenko-prvi-ai-asistent-za-javnu-nabavu-u-hrvatskoj-i-eu/> (7. veljače 2026.)
15. Europski ured za umjetnu inteligenciju, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/ai-office> (14. ožujak 2026.)
16. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hana- virtualna asistentica <https://hzzo.hr/novosti/hzzo/hana-virtualna-asistentica-za-pozivne-brojeve-0800> (7. veljače 2026.)
17. Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Održano predstavljanje Gine, <https://www.hzjz.hr/aktualnosti/odrzano-predstavljanje-gine-prve-hrvatske-ai-asistentice-za-ginekolosku-pismenost/> (7. veljače 2026.)
18. Hrvatski zavod za javno zdravstvo, AI zdravstveni asistent ZdrAVKO, <https://www.hzjz.hr/priopcenja-mediji/ai-zdravstveni-asistent-zdravko-izvrsni-rezultati-u-prvom-mjesecu-rada/> (7. veljače 2026.)
19. Popis nadležnih tijela sukladno Uredbi o umjetnoj inteligenciji, <https://mpudt.gov.hr/vijesti/objavljen-popis-nadleznih-tijela-sukladno-uredbi-o-umjetnoj-inteligenciji/29657> (14. ožujak 2026.)
20. Odbor za umjetnu inteligenciju, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/ai-board> (14. ožujak 2026.)
21. Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24, 136/25

22. Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji i o izmjeni uredba (EZ) br. 300/2008, (EU) br. 167/2013, (EU) br. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 i (EU) 2019/2144 te direktiva 2014/90/EU, (EU) 2016/797 i (EU) 2020/1828 (Akt o umjetnoj inteligenciji)

NARODNI ODBORI KAO OBLIK LOKALNE VLASTI NAKON DRUGOG SVJETSKOG RATA: PRAVNOPOVIJESNA ANALIZA NJIHOVA NASTANKA I PRESTANKA

PEOPLE'S COMMITTEES AS A FORM OF LOCAL GOVERNMENT AFTER THE SECOND WORLD WAR: A LEGAL-HISTORICAL ANALYSIS OF THEIR EMERGENCE AND DISSOLUTION

Lea Pongrac, univ. mag. iur.

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

e-mail: lea.pongrac@uniri.hr

Sažetak:

Rad analizira narodne odbore kao poseban oblik lokalne vlasti u razdoblju Federativne Narodne Republike Jugoslavije¹⁵⁸ nakon Drugoga svjetskog rata. Predmet rada obuhvaća njihov nastanak tijekom Narodnooslobodilačke borbe, ustavnopravni položaj i organizaciju u sustavu socijalističke države te proces njihove transformacije i prestanka djelovanja tijekom razvoja socijalističkog samoupravljanja. Posebna pozornost posvećena je političkom i društvenom kontekstu nastanka narodnih odbora, njihovoj ulozi u provedbi politike nove vlasti te odnosu između lokalne uprave i centralnih državnih tijela. U radu se analiziraju Fočanski propisi, djelovanje Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije¹⁵⁹ i Zemaljskog antifašističkog vijeća

¹⁵⁸ (U daljnjem tekstu: FNRJ)

¹⁵⁹ (U daljnjem tekstu: AVNOJ)

narodnog oslobođenja Hrvatske¹⁶⁰ te normativni okvir uspostavljen Ustavom FNRJ iz 1946. godine, Ustavom Narodne Republike Hrvatske iz 1947. godine¹⁶¹ i Općim zakonom o narodnim odborima iz 1946. godine¹⁶². Kao primjer organizacije i djelovanja lokalne vlasti razmatra se Gradski narodnooslobodilački odbor¹⁶³ Sušaka u razdoblju prije ujedinjenja s Rijekom. Cilj rada jest prikazati pravno-povijesni razvoj narodnih odbora te ukazati na njihovu važnost u razvoju lokalne vlasti i javne uprave u socijalističkoj Jugoslaviji.

Ključne riječi: narodni odbori, lokalna vlast, javna uprava, FNRJ, pravna povijest, socijalističko samoupravljanje, ZAVNOH, AVNOJ

Abstract:

This paper analyses People's Committees as a specific form of local government in the period of the Federal People's Republic of Yugoslavia after the Second World War. The subject of the paper includes their emergence during the National Liberation Struggle, their constitutional and legal status and organisation within the socialist state system, as well as the process of their transformation and dissolution during the development of socialist self-management. Particular attention is devoted to the political and social context of the establishment of People's Committees, their role in implementing the policies of the new socialist government, and the relationship between local administration and central state authorities. The paper examines the Foča Regulations, the activities of AVNOJ and ZAVNOH, and the normative framework established by the 1946 Constitution of the FPRY, the 1947 Constitution of the People's Republic of Croatia, and the General Law on People's Committees of 1946. As an example of the organisation and functioning of local government, the paper analyses the City People's Liberation Committee of Sušak before its unification with Rijeka. The aim of the paper is to present the legal-historical development of People's Committees and to highlight their

¹⁶⁰ (U daljnjem tekstu: ZAVNOH)

¹⁶¹ (U daljnjem tekstu: Ustav NRH iz 1947. godine)

¹⁶² (U daljnjem tekstu: Opći zakon o NO iz 1946. godine)

¹⁶³ (U daljnjem tekstu: GNO Sušaka)

importance in the development of local government and public administration in socialist Yugoslavia.

Keywords: *People's Committees, local government, public administration, FPRY, legal history, socialist self-management, ZAVNOH, AVNOJ*

1. UVOD

Razvoj sustava javne uprave u FNRJ nakon završetka Drugog svjetskog rata bio je obilježen dubokim političkim, društvenim i institucionalnim promjenama. U okolnostima stvaranja nove socijalističke države dolazi do uspostave drukčijeg modela organizacije vlasti i uprave, koji se temeljio na načelima jedinstva vlasti, centralizacije upravnog sustava i snažne povezanosti državnih institucija s političkim sustavom. U tome kontekstu, osobito važnu ulogu imali su narodni odbori, koji su postali temeljni organi lokalne vlasti i uprave u poslijeratnoj Jugoslaviji. (Krbek, 1961).

Narodni odbori razvijali su se tijekom Narodnooslobodilačke borbe kao revolucionarna tijela vlasti na oslobođenim područjima. Njihov nastanak bio je povezan s potrebom organizacije političkog i društvenog života stanovništva u ratnim okolnostima, ali i s procesom stvaranja nove državne vlasti pod vodstvom Narodnooslobodilačkog pokreta. ¹⁶⁴Posebno značenje za razvoj narodnih odbora imali su Fočanski propisi iz 1942. godine, kojima su uređeni njihova organizacija, način izbora i osnovni zadaci. Time su postavljeni temelji sustava narodne vlasti koji će kasnije biti institucionaliziran donošenjem Ustava FNRJ iz 1946. godine (Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije (1946). Službeni list FNRJ, br. 10/1946.) ¹⁶⁵i drugih saveznih i republičkih propisa (Margetić, Sirotković i Bartulović, 1989).

Djelovanje narodnih odbora nije moguće promatrati isključivo u okviru organizacije lokalne uprave, nego i u širem političkom i ideološkom kontekstu socijalističke Jugoslavije. Iako su formalno predstavljali tijela lokalne vlasti i narodne demokracije, njihovo djelovanje bilo je snažno povezano

¹⁶⁴ (U daljnjem tekstu: NOP)

¹⁶⁵ (U daljnjem tekstu: Ustav FNRJ iz 1946. godine)

s politikom Narodne fronte i Komunističke partije Jugoslavije. Narodni odbori imali su dvojaku funkciju: s jedne strane obavljali su upravne, gospodarske i komunalne poslove lokalnog značaja, dok su s druge strane predstavljali važan instrument političke integracije lokalnih zajednica u sustav socijalističke države (Pusić, 1999).

Razvoj narodnih odbora moguće je promatrati kroz nekoliko faza koje odražavaju promjene političkog i upravnog sustava socijalističke Jugoslavije. U prvoj fazi, tijekom Narodnooslobodilačke borbe od 1941. do 1945. godine, narodnooslobodilački odbori ¹⁶⁶djelovali su kao revolucionarna tijela vlasti na oslobođenim područjima. Nakon završetka rata i donošenja Ustava FNRJ iz 1946. godine dolazi do njihove institucionalizacije kao organa državne vlasti na lokalnoj razini. Tijekom pedesetih i šezdesetih godina, pod utjecajem razvoja socijalističkog samoupravljanja i reformi javne uprave, sustav narodnih odbora postupno se transformira, što u konačnici dovodi do njihova prestanka i razvoja novih oblika lokalne vlasti i samouprave (Pusić, 2002).

Cilj ovoga rada jest prikazati pravnopovijesni razvoj narodnih odbora kao oblika lokalne vlasti nakon Drugog svjetskog rata, analizirati okolnosti njihova nastanka, ustavnopravni položaj, političku i upravnu funkciju te razloge njihove transformacije i prestanka djelovanja. Posebna pozornost posvećena je organizaciji i djelovanju narodnih odbora na području Hrvatske, kao i na primjeru GNO Sušaka u razdoblju prije ujedinjenja s Rijekom.

Rad je metodološki utemeljen na primjeni pravnopovijesne i normativne metode, uz korištenje metode analize sadržaja pravnih propisa i relevantne znanstvene literature. Pravnopovijesna metoda primijenjena je radi prikaza razvoja narodnih odbora u kontekstu političkih i društvenih promjena nakon Drugog svjetskog rata, dok je normativna metoda korištena pri analizi ustavnih i zakonskih propisa kojima je bio uređen njihov položaj i djelovanje. U radu su korišteni ustavni i zakonski izvori, osobito Ustav FNRJ iz 1946. godine, Ustav NR Hrvatske iz 1947. godine i Opći zakon NO iz 1946. godine, kao i relevantna pravnopovijesna i upravna literatura.

¹⁶⁶ (U daljnjem tekstu: NOO)

2. RAZVOJ NARODNIH ODBORA

2.1. POČETAK STVARANJA NARODNIH ODBORA I UTJECAJ FOČANSKIH PROPISA

Narodni odbori razvijali su se u tijeku narodnooslobodilačke borbe, nakon donošenja Ustava FNRJ te konačno nakon donošenja Saveznog ustavnog zakona. (Krbek, 1961:20). Naime, promjene nakon Ustava FNRJ izražavaju se započevši od Općeg zakona o narodnim odborima iz 1946. godine. Narodnooslobodilački pokret ¹⁶⁷ morao je organizirati posebne političke organe čim je krenuo u borbu protiv okupatora obzirom kako nije mogao jednostavno preuzeti državne organe Jugoslavije, općinske uprave i sl. Prethodno navedeni organi postepeno se pretvaraju u državne organe - onako kako je i tekao proces formiranja nove države. (Krbek, 1961:20). U tome kontekstu, javljaju se odbori narodnooslobodilačke fronte ili odbori narodnooslobodilačkog fonda. (Krbek, 1961:21). Njihov osnovni cilj bio je organizacija borbe protiv okupatora. Nadalje, oni se postepeno pretvaraju u narodnooslobodilačke odbore¹⁶⁸, a koji naziv prevladava na čitavom području NOP-a. (Krbek, 1961:21).

Vojno i političko rukovodstvo NOP-a, bio je Vrhovni štab koji 1942. godine rukovodi iz Foče izgradnjom narodne vlasti te donosi važne propise o NOO, odnosno Fočanske propise kojima su propisani zadaci i ustrojstvo NOO. Polaze od pravila da NOO izabere narod u svim selima, a isto vrijedi i za gradove. U selima i gradovima na čelu je bio povjerenik koji je bio podređen općinskom NOO. Nadalje, općinski NOO bira se na skupštini delegata iz svih sela, a dok delegati svih općina biraju kotarski NOO. Sjednica kotarskog NOO-a, održava se od vremena na vrijeme, a uži odbor obavlja stalno redovne poslove. (Krbek, 1961:21). NOO-i ovise o povjerenju naroda koji imaju pravo smijeniti pojedine članove NOO i izabrati novi NOO. Fočanski propisi propisuju kako su NOO borbeni organi koji služe narodno – oslobodilačkoj borbi. NOO nisu i ne smiju biti organi pojedinih političkih stranaka i organizacija. Oni se biraju demokratskim putem. U pogledu zadataka, Fočanski propisi ukazuju kako su NOO na oslobođenom području privremeni organi narodne vlasti birani slobodno i neposredno od samog naroda. Oni su privremeni organi zbog toga

¹⁶⁷ (U daljnjem tekstu: NOP)

¹⁶⁸ (U daljnjem tekstu: NOO)

što su ukinuti stari organi vlasti. Također, imaju mnogostruke i raznovrsne dužnosti. Oni vrše sve funkcije vlasti osim onih koje pripadaju vojnim vlastima. (Margetić, Sirotković, Bartulović, 1989: 132).

2.2. POLITIČKI I DRUŠTVENI KONTEKST NASTANKA NARODNIH ODBORA

Nastanak narodnih odbora usko je povezanim s političkim i društvenim okolnostima koje su nastale tijekom Drugog svjetskog rata na području tadašnje Kraljevine Jugoslavije. Naime, nakon sloma jugoslavenske države u travnju 1941. godine i uspostave okupacijskog režima, NOO uspostavljeni su kao lokalna tijela vlasti kojima je strateški cilj bio organizirati svakodnevni život stanovništva u ratnim uvjetima. Njihove obveze obuhvaćale su: organizaciju opskrbe stanovništva, prikupljanje hrane i drugih resursa za potrebe partizanskog pokreta, održavanje javnog reda te koordinaciju političkih i društvenih aktivnosti na oslobođenim područjima. Osim toga, navedeni odbori često su sudjelovali u organizaciji proizvodnje i distribucije osnovnih životnih potrepština, što je bilo od posebne važnosti u uvjetima ratne ekonomije. (Pusić, 1999). Potrebno je ukazati kako NOO-i nisu bili samo administrativna tijela, već su imali i snažnu političku funkciju. Oni su predstavljali paralelu putem koje je NOP uspostavljao vlast na lokalnoj razini i organizirao politički život stanovništva. Njihov razvoj bio je povezan s osnivanjem viših političkih tijela NOP-a, poput ZAVNOH-a i AVNOJ-a.¹⁶⁹ Prethodno naznačena tijela, postupno su preuzimala funkciju političkog vodstva i koordinacije rada lokalnih odbora, čime je uspostavljen temelj za buduću organizaciju državne vlasti.

Uspostavom AVNOJ-a, NOO s višim organima povezuju se u jedinstvenu narodnu vlast. Naime, u rezoluciji o osnivanju AVNOJ-a, odnosno na zasjedanju u Bihaću, 26. – 27. studenog 1942. godine za NOO utvrđeno je kako na oslobođenom teritoriju nema sela bez NOO - a. Na drugom zasjedanju AVNOJ-a, 29. studenog 1943. godine završio je proces formiranja NOO-a kao državnih organa. Uspostavljen je čitavi sistem državnih organa kojima su NOO – i ne samo sastavni dio već i njihova osnovica. Dakle, u razvoju narodnih odbora potrebno je naglasiti kako oni nisu obični upravni organi već predstavnički organi državne vlasti. (Krbek, 1961:22). U odnosu na gore navedeno, politička funkcija djelovanja narodnih odbora osobito se očitovala u njihovu sastavu i

¹⁶⁹ (U daljnjem tekstu: AVNOJ)

načinu funkcioniranja. Članovi narodnih odbora najčešće su bili sudionici NOP-a, time narodni odbori nisu predstavljali politički pluralistička tijela lokalne samouprave u suvremenom smislu, nego dio jedinstvenog sustava socijalističke državne vlasti. U takvom sustavu narodni odbori imali su dvojaku funkciju: s jedne strane obavljali su upravne poslove, a dok su s druge strane predstavljali mehanizam političke integracije lokalnih zajednica u sustav socijalističke države i provedbe politike centralne vlasti.

3. USTAVNOPRAVNI POLOŽAJ NARODNIH ODBORA

3.1. NARODNI ODBORI KAO ORGANI DRŽAVNE VLASTI U USTAVNOM SUSTAVU FNRJ I NR HRVATSKE

Nakon završetka Drugog svjetskog rata i uspostave nove državne vlasti u Jugoslaviji bilo je potrebno urediti organizaciju državne vlasti i uprave. U tome procesu narodni odbori dobili su formalni ustavnopravni status te su postali dio novog političkog i upravnog sustava. Ustav FNRJ iz 1946. godine definirao je narodne odbore kao organe državne vlasti na lokalnoj razini, čime su ratne institucije NOP-a transformirane u formalne institucije državne uprave (Sirotković, 1990). Ustav FNRJ iz 1946. godine utvrđuje narodne odbore mjesta, kotara, (sreza), gradskih rajona, gradova, okruga i oblasti. Narodne odbore mjesta biraju građani na vrijeme od dvije godine, a ostale na tri godine. Člankom 108. st. 1. Ustava FNRJ iz 1946. godine propisano je kako narodni odbori u okviru svoje nadležnosti donose opće propise (odluke). Članak 109. st. 1. Ustava FNRJ iz 1946. godine navodi kako se narodnim odborima stavlja u dužnost da se u izvođenju općih i mjesnih zadataka oslanjaju na inicijativu i na široko učešće narodnih masa i na organizacije radnog naroda. (Krbek, 1961:22). Nadalje, osobitu funkciju pri mjesnim narodnim odborima ima zbor birača kojem mjesni narodni odbor polaže račun o svom radu. S druge strane, izvršni odbor obnaša funkciju posebnog upravnog i izvršnog organa narodnog odbora čije članove narodni odbor bira iz svoje sredine. U manjim selima nema izvršnog odbora, a njihov izvršni organ sačinjavaju predsjednik i tajnik. (Krbek, 1961:22). U pogledu vođenja određenih grana uprave narodni odbor ima svoje odjele, odnosno odsjeke koji su dvostruko podređeni, odnosno vertikalno nadležnom odjelu višeg narodnog odbora, a horizontalno svom izvršnom odboru. (Krbek, 1961).

U teoriji upravnih sustava Eugen Pusić, ističe da su narodni odbori predstavljali specifičan model organizacije uprave koji je bio karakterističan za socijalističke države. Taj model temeljio se na jedinstvu političke i upravne vlasti te na snažnoj povezanosti između državnih institucija i političkog sustava. (Pusić, 1999). Savezni ustavni model narodnih odbora dodatno je razrađen Ustavom NRH iz 1947. godine, a kojim je uređena organizacija narodnih odbora na području Hrvatske. (Krbek, 1961). S tim u vezi, člankom 91. st. 1. Ustava NRH iz 1947. godine propisano je kako su narodni odbori predstavnički organi, izabrani na temelju općeg, jednakog i neposrednog izbornog prava tajnim glasanjem. (Ustav NRH, 1947., Narodne novine Narodne Republike Hrvatske, br. 7./1947., Ustav NRH). Također, narodni odbori najviši su organi lokalne vlasti u odnosima lokalnog značaja na svome teritoriju. Člankom 93. st. 1. Ustava NRH iz 1947. godine propisano je kako narodni odbori rukovode radom podređenih organa uprave te privrednom i kulturnom izgradnjom u svome djelokrugu: osiguravaju zaštitu javnog poretka, ispunjavanje zakona, čuvanje prava građana, utvrđuju svoj budžet i privredni plan, upravljaju općenarodnom imovinom, poduzećima, ustanovama lokalnog značaja. (Ustav NRH, 1947., Narodne novine Narodne Republike Hrvatske, br. 7./1947., Ustav NRH).

U odnosu na gore navedeno, narodni odbori u ustavnom sustavu FNRJ i NRH predstavljali su tijela lokalne vlasti nadležna za obavljanje upravnih, gospodarskih i komunalnih poslova, a dok su s druge strane djelovali kao instrument provedbe politike centralne državne vlasti. Nadalje, organizacija i djelovanje narodnih odbora dodatno su uređeni Općim zakonom o NO iz 1946. godine. (Krbek, 1961). Prethodno navedeni zakon jest savezni zakon o narodnim odborima. Također, narodnom odboru osigurava značaj najvišeg organa državne vlasti u odnosima lokalnog značaja na svojem teritoriju. (Krbek, 1961:22). Propisi o pojedinim vrstama narodnih odbora donijeti su u okviru odredaba Ustava FNRJ iz 1946. godine. Shodno navedenom, odbornici se biraju strogo demokratskim izbornim sistemom te za svoj rad odgovaraju biračima koji imaju ovlasti opozvati čitavi narodni odbor ili pojedinog odbornika. Manje narodne republike ne moraju imati okruge, a narodna republika može imati oblasni narodni odbor. Također, pretpostavljaju se mali mjesni narodni odbori koji se osnivaju u selima i gradovima. Člankom 10. st. 2. Općeg zakona o NO iz 1946. godine propisano je kako dva ili više manjih sela, koja po broju stanovništva i ekonomskoj snazi nisu u stanju sama upravljati svojim poslovima, osnivaju jedan mjesni odbor pod uvjetom da se time ne nanosi šteta ekonomskom i kulturnom životu tih manjih sela. (Opći zakon

o NO, 1946., Službeni list FNRJ, br. 43/1946.).¹⁷⁰ Gradski narodni odbori imaju stepen kotarskog ili okružnog narodnog odbora.

Opći zakon o NO iz 1946. godine, omogućuje imovinsku samostalnost narodnom odboru te mogućost osnivanja poduzeća i ustanova. U pogledu unutarnjeg ustrojstva i poslovanja, narodni odbor donosi statut koji potvrđuje viši državni organ. (Krbek, 1961). Nadalje, u kontekstu zadataka i nadležnosti narodnih odbora Opći zakon o NO iz 1946. godine normira ustrojstvo i djelovanje plenuma te njegovog izvršnog odbora. Članove izvršnog odbora bira narodni odbor iz svoje sredine te i uvijek može razriješiti, a izvršni odbor odgovara za svoj rad i polaže račun narodnom odboru. U sastavu izvršnog odbora nalaze se: predsjednik, potpredsjednik, tajnik i drugi članovi. U pogledu odluka, izvršni odbor donosi zaključke na sjednicama većinom glasova. U odnosu na neposredno vođenje pojedinih organa uprave postoje kod oblasnih, okružnih i gradskih narodnih odbora odjeljenja, a u gradskim i kotarskim narodnim odborima, odsjeci. Članovi izvršnog odbora kao povjerenici za pojedine grane uprave nalaze se na čelu odjeljenja, a dok u mjesnim i kotarskim izvršnim odborima manjih kotara nema odsjeka već tajnik i predsjednik rukovode neposredno pojedinim granama uprave. U selima i manjim gradovima sazivaju se zborovi birača prema potrebi, a najmanje jedanput u dva mjeseca. (Krbek, 1961).

4. PROMJENE U ORGANIZACIJI I ULOZI NARODNIH ODBORA U RAZDOBLJU RAZVOJA SAMOUPRAVLJANJA

4.1. TRANSFORMACIJA NARODNIH ODBORA U RAZDOBLJU SAMOUPRAVLJANJA

Razvoj socijalističkog samoupravljanja tijekom pedesetih i šezdesetih godina 20. st. doveo je do postupnih promjena u organizaciji i ulozi narodnih odbora. Tijekom tog razdoblja, nastojalo se prilagoditi postojeći sustav lokalne vlasti novim političkim i gospodarskim okolnostima koje su nastale razvojem samoupravnog modela upravljanja. Takve promjene imale su značajan utjecaj na način funkcioniranja narodnih odbora i njihov odnos prema drugim institucijama vlasti (Pusić, 2002). Zapravo, jedan od glavnih ciljeva tih promjena bio je povećati sudjelovanje građana i

društvenih organizacija u upravljanju lokalnim poslovima. Slijedom navedenog, razvijaju se različiti oblici samoupravnih institucija koje su trebale omogućiti šire uključivanje stanovništva u donošenje odluka o pitanjima lokalnog razvoja. Narodni odbori postupno su dobivali ulogu koordinacije između različitih društvenih organizacija i lokalnih institucija. Promjene su se odrazile i na unutarnju organizaciju narodnih odbora. Takva organizacija omogućavala je učinkovitije upravljanje lokalnim poslovima i bolju raspodjelu upravnih funkcija. Istodobno se postupno mijenja i odnos između centralne državne vlasti i lokalnih institucija. Iako su narodni odbori i dalje bili dio državnog sustava vlasti, reforme su nastojale povećati autonomiju lokalnih zajednica i smanjiti razinu centralizacije upravnog sustava. Time se postupno stvaraju uvjeti za daljnju transformaciju sustava lokalne vlasti. Dakle, te promjene predstavljale su važnu fazu u razvoju lokalne uprave u Jugoslaviji. One su stvorile institucionalni okvir koji je omogućio kasnije reforme sustava lokalne vlasti i postupni prijelaz na nove oblike lokalne samouprave. (Pusić, 2002).

4.2. PRIMJER ORGANIZACIJE I DJELOVANJA GNO SUŠAKA DO UJEDINJENJA S RIJEKOM

Primjer organizacije i djelovanja GNO Sušaka pruža značajan uvid u način funkcioniranja lokalne vlasti u prvim poslijeratnim godinama na području Hrvatske. Nakon oslobođenja Sušaka 1945. godine GNO Sušaka preuzima funkciju temeljnog organa lokalne vlasti i uprave, dok su u početnom razdoblju pojedine funkcije vlasti obavljale i vojne vlasti Jugoslavenske armije. Djelovanje GNO-a odvijalo se u okolnostima poslijeratne obnove, reorganizacije upravnog sustava i uspostave nove socijalističke vlasti na lokalnoj razini (Bartulović, 2004). Organizacija GNO Sušaka temeljila se na propisima ZAVNOH-a, osobito na Uputstvima za organizaciju NOO-a kao organa državne vlasti slobodne Hrvatske iz 1944. godine te Odluci o ustrojstvu i poslovanju NOO-a i narodnih skupština Federalne Države Hrvatske. U skladu s navedenim propisima GNO Sušaka imao je izvršni odbor i više upravnih odjela nadležnih za pojedine grane uprave, poput upravnih, gospodarskih, građevinskih, socijalnih i sigurnosnih poslova. Takva organizacija pokazuje kako su narodni odbori postupno prerastali iz revolucionarnih tijela vlasti u formalne institucije državne uprave. Djelovanje GNO Sušaka bilo je obilježeno čestim organizacijskim i teritorijalnim promjenama, reorganizacijom upravnih odjela i prilagodbom novom zakonodavnom okviru nakon donošenja Ustava FNRJ iz 1946. godine i Općeg zakona o NO iz 1946. godine. Posebno važnu

ulogu imao je izvršni odbor GNO-a koji je koordinirao rad upravnih odjela i provodio odluke gradske narodne skupštine. U radu GNO-a osobitu važnost imali su poslovi vezani uz obnovu ratom razorenog grada, organizaciju komunalnih službi, upravljanje lokalnim gospodarstvom i provođenje državnih gospodarskih planova.

Politička dimenzija djelovanja GNO Sušaka očitovala se u snažnom utjecaju Narodne fronte i Komunističke partije Jugoslavije na sastav i djelovanje lokalnih tijela vlasti. Izborni postupci formalno su bili uređeni načelom općeg biračkog prava, međutim u praksi je politički pluralizam bio ograničen jer su kandidacijske liste bile pod dominantnim utjecajem Narodne fronte. Time je GNO Sušaka predstavljao ne samo organ lokalne uprave nego i važan instrument političke integracije lokalne zajednice u sustav socijalističke države.

Primjer GNO Sušaka pokazuje proces institucionalizacije revolucionarne vlasti i razvoj lokalne uprave u prvim godinama nakon Drugog svjetskog rata. Istodobno, njegovo djelovanje ukazuje na postupnu transformaciju sustava narodnih odbora pod utjecajem razvoja socijalističkog upravnog sustava i procesa centralizacije državne vlasti neposredno prije ujedinjenja Sušaka i Rijeke (Bartulović, 2004).

5. OGRANIČENJA I PROBLEMI U FUNKCIONIRANJU NARODNIH ODBORA I NJIHOV PRESTANAK

5.1. OGRANIČENJA, PREOBRAZBA I PRESTANAK NARODNIH ODBORA

Unatoč važnoj ulozi u organizaciji lokalne vlasti nakon Drugog svjetskog rata, djelovanje narodnih odbora bilo je obilježeno brojnim ograničenjima i problemima. Jedno od temeljnih obilježja sustava narodnih odbora bila je snažna centralizacija vlasti i podređenost višim političkim tijelima, osobito Narodnoj fronti i Komunističkoj partiji Jugoslavije. Iako su formalno predstavljali organe lokalne vlasti i tijela narodne demokracije, njihova stvarna autonomija bila je ograničena jer su mnoge odluke bile povezane s provedbom državne politike i gospodarskih planova donesenih na višim razinama vlasti. Problemi u djelovanju narodnih odbora očitovali su se i u nedostatku stručnog upravnog kadra, složenosti administrativnog sustava, čestim reorganizacijama teritorijalne podjele te snažnoj politizaciji uprave. Takve okolnosti često su

otežavale učinkovito obavljanje upravnih poslova i razvoj stabilnog sustava lokalne samouprave (Pusić, 1999, Krbek, 1962).

Tijekom pedesetih i šezdesetih godina 20. stoljeća dolazi do postupne transformacije sustava narodnih odbora pod utjecajem razvoja socijalističkog samoupravljanja i reformi javne uprave. Proces decentralizacije i promjene ustavnopravnog sustava doveo je do smanjenja značaja klasičnog modela narodnih odbora te razvoja novih oblika lokalnog upravljanja. Donošenjem Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963. godine i pratećih reformi lokalne uprave sustav narodnih odbora postupno prestaje djelovati, a njihovu funkciju preuzimaju općinske skupštine i druga samoupravna tijela. Time dolazi do promjene koncepta lokalne vlasti, koja se više ne temelji isključivo na modelu centralizirane državne uprave, nego na načelima socijalističkog samoupravljanja (Pusić, 2002).

Posljedice djelovanja narodnih odbora bile su višestruke. S jedne strane, narodni odbori imali su važnu ulogu u obnovi poslijeratnog društva, organizaciji lokalne uprave i uspostavi institucionalnog sustava nove države. S druge strane, njihovo djelovanje pridonijelo je jačanju centraliziranog političkog sustava i povezivanju lokalne uprave s ideološkim ciljevima socijalističke vlasti. Narodni odbori predstavljali su važnu fazu u razvoju javne uprave na području Jugoslavije te značajan dio povijesnog razvoja lokalne vlasti i uprave nakon Drugog svjetskog rata (Margetić, 1998, Pusić, 1999).

6. ZAKLJUČAK

Narodni odbori predstavljali su jedan od temeljnih oblika organizacije lokalne vlasti i uprave u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata te važan dio razvoja socijalističkog državnog sustava u Jugoslaviji. Njihov nastanak bio je usko povezan s razvojem NOP-a i potrebom organizacije vlasti na oslobođenim područjima tijekom rata. Od prvih NOO-a i Fočanskih propisa iz 1942. godine pa sve do ustavne institucionalizacije nakon završetka rata, narodni odbori postupno su se razvijali iz revolucionarnih tijela vlasti u formalne organe državne uprave.

Donošenjem Ustava FNRJ iz 1946. godine te Ustava NRH iz 1947. godine narodni odbori dobili su jasno definiran ustavnopravni položaj kao organi državne vlasti na lokalnoj razini. Njihova

organizacija i djelovanje dodatno su uređeni Općim zakonom o NO iz 1946. godine i drugim savezним i republičkim propisima.

Analiza razvoja narodnih odbora pokazuje kako njihovo djelovanje nije moguće promatrati isključivo u okviru organizacije lokalne uprave, nego i u širem političkom i ideološkom kontekstu socijalističke Jugoslavije. Politička pozadina njihova djelovanja osobito se očitovala u snažnom utjecaju Narodne fronte i Komunističke partije Jugoslavije na organizaciju i sastav narodnih odbora, kao i u ograničenom prostoru za politički pluralizam. Narodni odbori predstavljali su važan mehanizam političke integracije lokalnih zajednica u sustav socijalističke države te sredstvo provedbe političkih i gospodarskih ciljeva nove vlasti.

Posebno značenje za razumijevanje organizacije i funkcioniranja narodnih odbora ima primjer GNO Sušaka, čije djelovanje pokazuje proces institucionalizacije revolucionarne vlasti na lokalnoj razini, organizaciju upravnih poslova te postupne promjene lokalne uprave u poslijeratnom razdoblju. Djelovanje GNO Sušaka također ukazuje na snažnu povezanost lokalne uprave s političkim sustavom i procesom izgradnje socijalističke države.

Tijekom pedesetih i šezdesetih godina 20. st. dolazi do postupne transformacije sustava narodnih odbora pod utjecajem razvoja socijalističkog samoupravljanja i reformi javne uprave. Proces decentralizacije i promjene ustavnopravnog sustava doveo je do prestanka sustava narodnih odbora i razvoja novih oblika lokalne vlasti i samouprave. Unatoč brojnim ograničenjima i problemima u funkcioniranju, narodni odbori ostavili su značajan trag u razvoju javne uprave i lokalne vlasti na području Jugoslavije te predstavljaju važan dio hrvatske i jugoslavenske pravne i upravne povijesti.

LITERATURA:

1. Krbek, I. (1962). *Pravo jugoslavenske javne uprave*, Zagreb, Birotehnički izdavački zavod, izdavačko – knjižničarsko poduzeće.
2. Margetić L., Sirotković H. (1990). *Povijest prava i države*, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
3. Bartulović, Ž. (2004). *Sušak, 1919. – 1947.*, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
4. Pusić, E. (1999). *Nauka o upravi*, Zagreb: Školska knjiga.
5. Pusić, E. (2002.). *Upravni sistemi*: Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
6. Stefanović, J. (1950). *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Beograd: Naučna knjiga.
7. Margetić, L., Sirotković H., Bartulović Ž., (1989). *Vrela iz pravne povijesti Naroda SFRJ Jugoslavije*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta „Vladimir Bakarić“ u Rijeci
8. Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije (1946). Službeni list FNRJ, br. 10/1946.
9. Ustav Narodne Republike Hrvatske (1947). Narodne novine NR Hrvatske, br. 7/1947.
10. Opći zakon o narodnim odborima (1946). Službeni list FNRJ, br. 43/1946.

Stručni rad | Professional paper

**PRAĆENJE UČINKOVITOSTI RADA SLUŽBENIKA U JEDINICI SAMOUPRAVE
KAO INSTRUMENT UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA**

**MONITORING OF THE WORK EFFICIENCY OF OFFICIALS IN THE SELF-
GOVERNMENT UNIT AS AN INSTRUMENT OF HUMAN POTENTIAL
MANAGEMENT**

Igor Antolović, dipl. iur.

Grad Vukovar

Dr. Franje Tuđmana 1, Vukovar

igor.antolovic@vukovar.hr

Nives Gažo, mag. iur., pred.

Grad Vukovar

Dr. Franje Tuđmana 1, Vukovar

nives.gazo@vukovar.hr

Sara Borić, studentica

Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru

Blage Zadre 2, Vukovar

sb725002@vevu.hr

Sažetak:

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave suočene su s rastućim očekivanjima građana u pogledu brzine, kvalitete i dostupnosti javnih usluga, kao i s potrebom prilagodbe društvenim i tehnološkim promjenama. Kako bi mogle učinkovito odgovoriti na navedene izazove, ključnu ulogu imaju službenici jedinica samouprave, zbog čega je nužno osigurati postojanje učinkovitog sustava praćenja i vrednovanja njihova rada, usklađenog s ciljevima i politikama jedinice. U radu se razmatraju pristupi praćenju učinka rada i evaluaciji radne produktivnosti službenika jedinica samouprave uz naglasak na važnost kontinuirane povratne informacije i profesionalnog usmjeravanja službenika. Na temelju analize rezultata ankete provedene u više jedinica samouprave, a u odnosu na razmatrani teorijski okvir, prikazuje se način uspostave i funkcioniranja sustava praćenja učinka i vrednovanja rada službenika u samoupravi Republike Hrvatske te na koji način navedeni sustav (ne)utječe na motivaciju i učinkovitost službenika, a time posljedično i na ostvarenje ciljeva jedinice samouprave.

Ključne riječi: *praćenje rada službenika, upravljanje ljudskim potencijalima, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*

Abstract:

Local and regional self-government units are faced with growing expectations of citizens regarding the speed, quality and availability of public services, as well as the need to adapt to social and technological changes. In order to be able to effectively respond to the above challenges, civil servants of self-government units play a key role, which is why it is necessary to ensure the existence of an effective system of monitoring and evaluating their work, aligned with the goals and policies of the unit. The paper discusses approaches to monitoring performance and evaluating work productivity of civil servants of self-government units, with an emphasis on the importance of continuous feedback and professional guidance of civil servants. Based on the analysis of the results of a survey conducted in several self-government units, and in relation to the considered theoretical framework, the method of establishing and functioning of the system

of monitoring performance and evaluating the work of civil servants in self-government of the Republic of Croatia is presented, and how the aforementioned system (does not) affect the motivation and efficiency of civil servants, and consequently the achievement of the goals of the self-government unit.

Keywords: *monitoring the work of officials, managing human capacities, local and regional self-government units*

1. UVOD

U suvremenim jedinicama samouprave učinkovitost rada službenika predstavlja jedan od ključnih preduvjeta za kvalitetno pružanje javnih usluga, očuvanje povjerenja građana u institucije te ostvarivanje strateških ciljeva jedinice. S obzirom na složenost poslova samouprave i ograničenost raspoloživih resursa, upravljanje ljudskim potencijalima postaje ključno područje djelovanja, pri čemu se praćenje učinkovitosti rada nameće kao važan upravljački instrument. Praćenje učinkovitosti rada službenika omogućuje pravovremeno uočavanje nedostataka u radu, usmjeravanje profesionalnog razvoja i jačanje kompetencija zaposlenika, poticanje motivacije te racionalnije korištenje organizacijskih resursa. Sustavi praćenja učinka rada, ako su jasno definirani i dosljedno primjenjivani, mogu pridonijeti većoj odgovornosti službenika, unaprjeđenju radnih procesa i ukupnoj učinkovitosti djelovanja jedinica samouprave.

Orijentacija na učinkovitost i uspješnost rada jedno je od temeljnih obilježja suvremenih upravnih doktrina, osobito novog javnog menadžmenta i koncepta dobrog javnog upravljanja koje naglašavaju potrebu za rezultatima, odgovornošću i transparentnošću u djelovanju javne uprave. U tom kontekstu upravljanje učinkom (*performance management*) razvija se kao važan element suvremenog javnog menadžmenta, polazeći od pretpostavke da je učinak rada javnih organizacija moguće mjeriti te dobivene podatke koristiti u svrhu unaprjeđenja budućeg djelovanja i donošenja upravljačkih odluka (Koprić et al., 2014). Takav pristup podrazumijeva uspostavu sustava praćenja, dokumentiranja i vrednovanja rezultata rada u odnosu na unaprijed definirane ciljeve i kriterije, pri čemu evaluacija postaje sastavni dio upravljanja orijentiranog na rezultate. Time se suvremeni javni menadžment sve više udaljava od shvaćanja upravne aktivnosti kao isključivo provedbe propisa i javnih politika te uvodi elemente mjerenja kvalitete rada i kvantifikacije

ostvarenih ishoda. Na taj se način tradicionalna usmjerenost na proceduralnu ispravnost nadopunjuje praćenjem stvarnih rezultata i učinaka javnog djelovanja, čime se dodatno naglašava važnost sustavnog praćenja učinkovitosti rada službenika (Koprić, 2016).

2. TEORIJSKI I NORMATIVNI OKVIR TE PROCESNI ASPEKTI PRAĆENJA UČINKOVITOSTI RADA SLUŽBENIKA

Praćenje učinkovitosti rada službenika predstavlja sastavni dio sustava upravljanja ljudskim potencijalima i upravljanja učinkom u javnoj upravi. Njegova svrha ne svodi se samo na formalno ocjenjivanje, već uključuje i usklađivanje individualnog rada s organizacijskim ciljevima. Stoga je potrebno razmotriti njegove teorijske i normativne temelje te procesne i operativne aspekte mjerenja učinka.

2.1. KONCEPT PRAĆENJA UČINKOVITOSTI RADA I SUSTAV OCJENJIVANJA SLUŽBENIKA

Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi predstavlja jednu od ključnih rukovodećih funkcija budući da izravno utječe na ostvarivanje ciljeva organizacije, kvalitetu pružanja javnih usluga i zadovoljstvo građana. (Taradi et al., 2012 prema Štros et al. 2017) Ono obuhvaća niz aktivnosti usmjerenih na osiguravanje kompetentnih i motiviranih službenika, uključujući analizu poslova, definiranje organizacijskih ciljeva, utvrđivanje radnih procesa, opisa poslova radnih mjesta i potrebnog broja izvršitelja na istima, planiranje i zapošljavanje kadrova te njihove obuke i usavršavanja, kao i ocjenjivanje radne uspješnosti uz nagrađivanje i motiviranje službenika. Jedan od instrumenata upravljanja ljudskim potencijalima je i spomenuto sustavno praćenje učinkovitosti rada koji omogućuje usklađivanje individualnog angažmana s ciljevima organizacije, identifikaciju potreba za razvojem kompetencija te donošenje odluka o nagrađivanju ili pak korektivnim mjerama.

Upravljanje učinkom u javnoj upravi može se promatrati na više razina – od razine države, pojedinih javnih politika i programa, preko upravnih organizacija sve do razine pojedinačnih službenika. Pritom je nemoguće ostvariti zadovoljavajuće rezultate na višim razinama bez učinkovitog radnog izvršenja većine službenika (Manojlović, 2016), čime se upravo pojedinačna

razina nameće kao temelj ukupne učinkovitosti javne uprave, a time i jedinice samouprave. Upravljanje učinkom službenika (*performance management*) u osnovi se sastoji od dviju međusobno povezanih komponenti: mjerenja učinka (*performance measurement*) i svrhovite upotrebe dobivenih informacija. Samo postojanje mjerenja ne znači i postojanje sustava upravljanja učinkom, budući se o njemu može govoriti tek onda kada se prikupljeni podatci sustavno koriste u svrhu unaprjeđenja rada i donošenja upravljačkih odluka (Van Dooren, 2008, prema Manojlović, 2016). U tom kontekstu, o upravljanju učinkom službenika može se govoriti tek kada je proces praćenja i vrednovanja radnih ostvarenja kontinuiran i temeljem kojeg se donose objektivne odluke o nagrađivanju ili korektivnim mjerama kao i o daljnjem razvoju i službenika i organizacije. (Manojlović, 2016).

Praćenje i vrednovanje radnog izvršenja službenika, odnosno ocjenjivanje, predstavlja osobit izazov, ponajprije zbog pitanja definiranja kriterija dobrog radnog učinka. Do početka 1980-ih ocjenjivanje se uglavnom temeljilo na osobnim obilježjima i ponašanjima službenika, dok se s reformama javne uprave i razvojem novih upravnih doktrina naglasak postupno premješta na ostvarenje konkretnih rezultata i ishoda rada. Iako je takav pristup omogućio veću objektivizaciju ocjenjivanja, isti ima i slabosti jer isključivo kvantitativno vrednovanje može dovesti do zanemarivanja svrhe i šireg konteksta javnog djelovanja te potaknuti formalistički pristup radu (Manojlović, 2016).

U hrvatskom kontekstu, normativni i institucionalni okvir evaluacije i upravljanja učinkovitošću službenika javne uprave je fragmentiran. Ocjenjivanje učinkovitosti rada službenika u upravi razlikuje se ovisno o razini uprave, što se očituje kroz različite zakonske okvire i pristupe upravljanju ljudskim potencijalima. Tako

- u državnoj upravi ocjenjivanje je detaljno uređeno Zakonom o državnim službenicima¹⁷¹ (dalje: ZDS), Zakonom o plaćama u državnoj službi i javnim službama¹⁷² (dalje: ZP) te Uredbom o ocjenjivanju učinkovitosti rada državnih službenika¹⁷³ (dalje: Uredba). Sustav uključuje bodovno vrednovanje rada prema jasno definiranim kriterijima, podijeljenim u opće (djelotvornost, točnost, pridržavanje rokova, rješavanje problema), posebne

¹⁷¹ Zakon o državnim službenicima, "Narodne novine" br. 155/23., 85/24.

¹⁷² Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, "Narodne novine" br. 155/23.

¹⁷³ Uredba o ocjenjivanju učinkovitosti rada državnih službenika, "Narodne novine" br. 127/24.

(kreativnost, komunikacija, digitalna pismenost, suradnja) i kriterije za rukovodeće službenike (organizacija, donošenje odluka, motivacija, rješavanje sukoba) (čl. 12. Uredbe). Postupak ocjenjivanja sastoji se od tri faze: planiranja ključnih zadataka, praćenja učinkovitosti tijekom godine i konačne ocjene (čl. 5. Uredbe). Prijedlog ocjene učinkovitosti daje neposredno nadređeni službenik te ga dostavlja nadređenom službeniku koji rukovodi najvišom ustrojstvenom jedinicom i koji daje konačni prijedlog ocjene, dok konačnu odluku donosi čelnik tijela ili ovlaštena osoba (čl. 95. ZDS-a, čl. 19. Uredbe). Člankom 18. ZDS-a uvedena je i mogućnost da državni službenik provede samoprocjenu te iznese podatke i mišljenje o svom radu, a što je nadređeni službenik koji rukovodi najvišom ustrojstvenom jedinicom obvezan razmotriti pri utvrđivanju konačnog prijedloga ocjene. Ocjene se kreću od "izvrstan" do "ne zadovoljava" (čl. 94. ZDS-a, čl. 10. ZP-a, čl. 11. Uredbe);

- u jedinicama samouprave ocjenjivanje službenika uže je uređeno Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹⁷⁴ (dalje: ZSN) te uvelike ovisi o općem internom aktu svake jedinice. ZSN tako propisuje raspon ocjena od "odličan" do "ne zadovoljava" koje se temelje na stručnom znanju, učinkovitosti, kvaliteti rada i poštivanju službene dužnosti (čl. 95. st. 3., čl. 96. ZSN-a). Za razliku od državne uprave, u jedinicama samouprave ne postoji detaljan i ujednačen bodovni sustav niti formalizirani višestupanjski postupak, a kriteriji i način ocjenjivanja mogu se razlikovati među jedinicama jer se isto uređuje upravo općim aktom jedinice. Ocjena mora biti obrazložena i formalizirana rješenjem, a ocjenu daje pročelnik upravnog tijela (čl. 95. st. 1., čl. 96. ZSN-a).

Navedeno pokazuje kako državna uprava primjenjuje standardiziran i formaliziran sustav ocjenjivanja što omogućuje veću objektivnost i ujednačenost u vrednovanju učinka službenika, dok je samouprava fleksibilnija, s većim prostorom za prilagodbu i interpretaciju kriterija, ali i s potencijalnom razlikom u ocjenjivanju među jedinicama no istovremeno pružajući mogućnost prilagodbe specifičnim potrebama i ciljevima pojedine jedinice.

¹⁷⁴ Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, "Narodne novine" broj 86/08., 61/11., 4/18., 96/18., 112/19., 17/25.

2.2. PROCES, INSTRUMENTI I UPRAVLJAČKA PRIMJENA MJERENJA UČINKOVITOSTI RADA SLUŽBENIKA

Učinkovito upravljanje radnim izvršenjem službenika zahtijeva jasno definirane postupke mjerenja te primjenu odgovarajućih instrumenata koji omogućuju objektivno praćenje rezultata rada. Mjerenje učinkovitosti ne predstavlja samo tehnički postupak prikupljanja podataka, već je dio šireg sustava upravljanja učinkom koji ima za cilj unaprjeđenje rada službenika i organizacije u cjelini (Manojlović, 2016).

Proces mjerenja učinka. Za sustavno i svrhovito praćenje radnog učinka službenika, mjerenje njihove učinkovitosti trebalo bi se provesti kroz pet međusobno povezanih faza (Van Doore et al., 2010 prema Manojlović, 2016):

- i. *postavljanje ciljeva i odabir objekata mjerenja* pri čemu bi se ciljevi pojedinih organizacijskih jedinica i službenika izvodili iz strateških i godišnjih planova rada organizacije. Ovakav pristup omogućio bi jasno povezivanje individualnog doprinosa službenika s ostvarenjem šireg organizacijskog cilja te stvorio transparentne kriterije vrednovanja rada (Koprić, 2010 prema Manojlović, 2016);
- ii. *postavljanje indikatora učinkovitosti* kao pokazatelja koji omogućuju praćenje ostvarenja unaprijed definiranih ciljeva, a koji bi stoga morali biti mjerljivi, razumljivi i relevantni za obavljanje konkretnih poslova. U kontekstu rada službenika samouprave, indikatori bi se mogli odnositi na broj i vrstu riješenih predmeta, pravovremenost izvršenja zadataka, kvalitetu pružene usluge te zadovoljstvo korisnika;
- iii. *prikupljanje podataka o radu službenika* moglo bi se provoditi kroz kontinuirano praćenje izvršenja zadataka, moguće periodične razgovore između nadređenih i podređenih službenika s ciljem pravovremenog uočavanja poteškoća u radu te usmjeravanja službenika prema ostvarenju unaprijed dogovorenih rezultata (Manojlović, 2016). Instrument koji bi također omogućio prikupljanje relevantnih podataka o radu službenika je i dnevnik rada. Naime, vođenjem dnevnika rada kao instrumenta praćenja učinkovitosti službenika osiguralo bi se evidentiranje dnevne aktivnosti službenika, broj obrađenih predmeta i vrijeme utrošeno na pojedine zadatke, a analizom tih podataka omogućio bi se uvid i u stvarnu opterećenost službenika, osigurala bi se osnova za ravnomjerniju

raspodjelu poslova te identifikaciju procesa koji zahtijevaju reorganizaciju ili dodatnu podršku. Kada bi se pravilno koristio, dnevnik rada ne bi služio samo kao sredstvo nadzora već i kao alat za optimizaciju radnih procesa i profesionalni razvoj zaposlenika (portal Gradonačelnik.hr, 2021);

- iv. *analiziranje prikupljenih podataka* osiguravalo bi da nadređeni službenici vrednuju radno izvršenje pojedinaca uzimajući u obzir razinu ostvarenja postavljenih ciljeva, ali i njihove kompetencije i ponašanja relevantna za obavljanje poslova. Pri utvrđivanju ocjene rada velik izazov rukovodstva je pitanje osiguranja da ocjena koja se službenicima daje predstavlja stvarni odraz njihovog radnog učinka (pri čemu je moguće koristiti razne metode procjene i to metodu uspoređivanja - usporedba radnog izvršenja službenika s radnim izvršenjem ostalih službenika, ljestvice procjene - usporedba izvršenja službenika s unaprijed postavljenim standardima, lista označavanja - odabir tvrdnje koja opisuje različita ponašanja službenika) (Manojlović, 2016);
- v. *izvještavanje / informiranje službenika* o postignutim rezultatima i ocjeni rada, uz mogućnost obrazloženja i prigovora, trebalo bi se provesti kao posljednja faza mjerenja učinkovitosti jer navedena aktivnost, osim interne svrhe, bila bi i izvještavanje o učinku organizacije u širem kontekstu te time bi doprinijela transparentnosti rada organizacije i jačanju povjerenja javnosti u djelovanje jedinica samouprave (Manojlović, 2016).

Upotreba rezultata mjerenja u upravljanju ljudskim potencijalima. Kao što je i navedeno ranije, prikupljanje i analiza podataka o radnom izvršenju službenika imaju smisla samo ako se dobivene informacije sustavno koriste u svrhu unaprjeđenja rada i službenika i organizacije kako bi građani u konačnici dobili bolje i kvalitetnije usluge. Upravljanje učinkom stoga se ne svodi na samo mjerenje, već podrazumijeva kontinuiranu i svrhovitu upotrebu rezultata mjerenja u procesu donošenja odluka. Tako se rezultati ocjenjivanja radnog izvršenja mogu i trebaju koristiti u različite svrhe upravljanja ljudskim potencijalima, među kojima se posebno ističu unaprjeđenje uspješnosti kroz povratne informacije i savjetovanje, planiranje profesionalnog razvoja i karijere, premještanje službenika te sustavi nagrađivanja i motiviranja. Posebno je važno da se ocjenjivanje koristi kao alat za učenje i razvoj, a ne isključivo kao mehanizam kontrole, čime se potiče odgovornost službenika i jača njihova motivacija za postizanje boljih rezultata. (Manojlović, 2016) Tako ZDS u članku 97. propisuje da se ocjena državnog službenika uzima u obzir pri utvrđenju

potrebe izobrazbe službenika, uvjeta za napredovanje, dodatka za učinkovitost rada, uvjeta za upućivanje službenika na rad izvan državne službe, uvjeta za korištenje plaćenog studijskog dopusta te pri izricanju kazni za povrede službene dužnosti, dok se prema ZSN-u ocjena uzima u obzir pri odlučivanju o napredovanju (čl. 102.) te pri rasporedu na radno mjesto po donošenju novog pravilnika o unutarnjem redu (čl. 105.). Negativna ocjena može dovesti do prestanka službe i državnih (čl. 98. st. 2. ZDS-a, čl. 10. st. 6. i 7. ZP-a) i lokalnih službenika (čl. 97. st. 1. ZSN-a).

Izazovi i preduvjeti uspješne provedbe sustava mjerenja učinkovitosti. Unatoč jasno razvijenim teorijskim modelima i instrumentima praćenja učinkovitosti, teoretičari javne uprave u prethodnom desetljeću isticali su da je sustavno upravljanje učinkom službenika u praksi povezano s brojnim izazovima, osobito u fazi objektivnog mjerenja učinka i korištenja dobivenih informacija u funkciji upravljanja ljudskim potencijalima (Manojlović, 2016).

Kako bi sustav upravljanja učinkom u javnom sektoru mogao ostvariti svoju svrhu u literaturi se naglašava potreba ispunjavanja određenih organizacijskih i upravljačkih preduvjeta (Manojlović, 2016). Među najvažnijima ističu se:

1. provedba detaljne analize i sistematizacije radnih mjesta, kojom se jasno definiraju zadaci, odgovornosti i očekivani rezultati rada službenika, čime se stvara objektivan temelj za vrednovanje učinka. Učinkovitost sustava ocjenjivanja dodatno ovisi o jasno definiranim, mjerljivim i unaprijed poznatim kriterijima, te transparentnom i dosljednom provođenju postupka ocjenjivanja (Marčetić, 2009 prema Manojlović, 2016);
2. percepcija pravednosti i transparentnosti sustava koja značajno utječe na njegovo prihvaćanje među službenicima. Ako se mjere učinkovitosti doživljavaju kao subjektivne ili netransparentne, sustav može izgubiti motivacijski učinak, a može se javiti i otpor prema uvođenju mjera praćenja i ocjenjivanja, što potvrđuje i primjer uvođenja dnevnika rada u gradskoj upravi Grada Osijeka kao mjere kojom se nastojala povećati učinkovitost i ostvariti optimizacija rada (Glas Slavonije, 2021);
3. svrhovita upotreba prikupljenih podataka u upravljačkom odlučivanju, koja je u praksi često ograničena niskom kvalitetom podataka, organizacijskom kulturom usmjerenom na formalno poštovanje pravila te složenošću procesa odlučivanja (Van Dooren et al., 2010; Behn, 2002, prema Manojlović, 2016).

Iako je u posljednje dvije godine sustav ocjenjivanja državnih službenika u Republici Hrvatskoj dodatno unaprijeđen i detaljnije normativno uređen, sustav ocjenjivanja službenika u jedinicama samouprave i dalje pokazuje određene slabosti te postoji znatan prostor za njegovo daljnje unaprijeđenje. Upravo ti izazovi i razlike u razini razvijenosti sustava čine polazište za razmatranje preduvjeta učinkovite uspostave i primjene sustava praćenja učinka u praksi u jedinici samouprave, što će se u nastavku rada analizirati na temelju provedene ankete.

3. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE I ANALIZA REZULTATA

Polazeći od teorijskih postavki o upravljanju učinkom kao integralnom elementu suvremenog upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi, provedeno je empirijsko istraživanje s ciljem utvrđivanja stvarne razine razvijenosti sustava praćenja učinkovitosti rada službenika u jedinicama samouprave Republike Hrvatske te njegove funkcionalne uloge u upravljačkoj praksi. Istraživanje je provedeno metodom anonimne online ankete u razdoblju od 30. siječnja do 13. veljače 2026. godine na početnom obuhvatu od 113 slučajno odabranih jedinica samouprave (17 županija, 58 gradova, 37 općina te Grada Zagreba). Anketi je pristupilo 36 rukovoditelja (stopa odaziva 31,86 %), koji čine konačni uzorak istraživanja.

Struktura uzorka pokazuje zastupljenost različitih organizacijskih tipova i veličina jedinica, čime je omogućena komparativna analiza organizacijskih obrazaca primjene sustava praćenja učinkovitosti. Najveći udio čine gradovi (50%) i županije (30%) te jedinice s većim brojem zaposlenih (25% s 51-100 zaposlenih te 33% s više od 100 zaposlenih), što je posebno relevantno jer složenije organizacije u pravilu zahtijevaju razvijenije upravljačke instrumente.

Iako je ZSN propisao obvezu godišnjeg ocjenjivanja službenika te se godišnja ocjena temelji na podacima o stručnom znanju pokazanom u obavljanju poslova, učinkovitosti i kvaliteti rada te poštivanju službene dužnosti, većina ispitanika (61%) potvrđuje kako je u njihovoj jedinici samouprave uspostavljen sustav praćenja učinkovitosti rada službenika, dok je 39% rukovoditelja navelo da takav sustav kod njih nije uspostavljen. Ovakav nalaz ukazuje da dio rukovoditelja očito ne percipira zakonski propisano ocjenjivanje (temeljem pravnog akta kojeg donosi izvršno tijelo) kao sastavni dio integriranog upravljačkog sustava već kao administrativnu obvezu.

Sustavi praćenja učinkovitosti rada su u najvećem broju slučajeva uređeni aktima izvršne vlasti (64%), dok je normativno uređenje odlukama predstavničkih tijela rjeđe (22%). Manji broj rukovoditelja (14%) navodi kako njihove jedinice primjenjuju sustav praćenja učinkovitosti rada bez formalnog pravnog akta.

U odnosu na osobnu procjenu razvijenosti sustava većina rukovoditelja (59%) ocijenila je da u njihovoj jedinici samouprave sustav postoji u djelomično razvijenom obliku i primjenjuje se odnosno da je sustav dobro razvijen i redovito se primjenjuje (22%) dok nijedan rukovoditelj nije naveo da je ostvarena potpuna integracija sustava praćenja učinkovitosti rada službenika u upravljanje ljudskim potencijalima. Ovaj nalaz izravno potvrđuje teorijsku distinkciju između postojanja sustava mjerenja i postojanja sustava upravljanja učinkom, pri čemu je potonje moguće tek kada se rezultati mjerenja sustavno koriste u upravljačkom odlučivanju.

Analiza ciljeva praćenja učinkovitosti pokazuje prevlast ispunjenja obveze praćenja učinkovitosti rada zbog godišnje ocjene službenika (81%), dok su razvojni i strateški ciljevi znatno rjeđi (unaprjeđenje rada službe - 40%, procjena usklađenosti ljudskih kapaciteta s postavljenim ciljevima jedinice samouprave i mogućnošću njihove realizacije - 27%). Navedeno ukazuje kako uspostavljeni sustav služi prvenstveno kao instrument normativne usklađenosti, a ne kao alat organizacijskog učenja i optimizacije rada.

Struktura korištenih indikatora dodatno potvrđuje ovaj zaključak. Prevladavaju kriteriji povezani s ponašanjem i disciplinom rada (stručno znanje pokazano u obavljanju posla - 91%, poštivanje službene dužnosti, 86%, točnost i pravovremenost obavljanja posla - 86%), dok su kvantitativni (broj riješenih predmeta - 14%) i korisnički orijentirani pokazatelji (kvaliteta usluge / zadovoljstvo građana - 50%) rjeđe zastupljeni. U većini slučajeva (77%) postoji zajednički set indikatora učinkovitosti za sve odjele jedinice samouprave dok je samo manji broj (18%) prepoznao važnost individualizacije seta indikatora učinkovitosti za svaki upravni odjel. Službenici su uglavnom upoznati sa kriterijima praćenja učinkovitosti na način da su isti objavljeni u službenom glasilu jedinice samouprave (68%) dok u značajnom broju slučajeva (27%) kriteriji nisu javno dostupni, no svaki službenik može izvršiti uvid u iste kod nadležnog rukovoditelja.

Prikupljanje podataka o učinkovitosti rada službenika pretežito se temelji na opažanju i uvidu u dokumentaciju (77%), dok je uporaba digitalnih alata ograničena (18%), a potpuna digitalizacija nije zabilježena. Ovakvi rezultati ukazuju na prevlast tradicionalnog modela praćenja učinkovitosti

rada, u kojemu tehnološka potpora još nije u cijelosti prepoznata. Nastavno na mehanizme kojima se prikupljaju podaci o učinkovitosti rada službenika, vođenje dnevnika rada većina ispitanika (77%) doživljava kao administrativno opterećenje i samo djelomično koristan instrument jer se isti percipira kao mehanizam kontrole, a ne profesionalnog razvoja. Ovakav nalaz podupire teorijska upozorenja da prihvaćenost sustava među zaposlenicima predstavlja ključni preduvjet njegove učinkovitosti.

Rezultati praćenja učinkovitosti rada u upravljanju ljudskim potencijalima koriste se uglavnom za donošenje odluka o napredovanju i nagrađivanju zaposlenika (64%). za optimizaciju organizacijskih procesa (50%) te preustroj ili preraspodjelu poslova (23%). Njihova primjena u funkciji kontinuiranog razvoja zaposlenika znatno je rjeđa (prepoznavanje potreba za edukacijom ili profesionalnim razvojem - 23%). Posebno je indikativan nedostatak sustava redovite povratne informacije (povratne informacije se daju na godišnjoj razini - 45% odnosno ne postoji sustav povratnih informacija - 41%), što je u suprotnosti s temeljnim načelima suvremenog upravljanja učinkom koje naglašava važnost kontinuiranog dijaloga između rukovoditelja i zaposlenika.

Transparentnost kriterija ocjenjivanja zabrinjavajuće je niska (68%), no u odnosu na razinu participacije zaposlenika u postavljanju kriterija i ciljeva može se smatrati visokom (23%).

Kao najveći izazov implementacije i uspješnosti sustava ispitanici navode odabir odgovarajućih indikatora (68%). Značajan udio ispitanika (55%) smatra da postojeći sustav praćenja učinkovitosti nema značajnih prednosti u upravljanju ljudskim potencijalima i razvoju kvalitete rada jedinice samouprave dok kao ključne mjere za unapređenje postojećeg sustava ističu potrebu razvoja jasnijih i mjerljivijih pokazatelja (77%) te veću primjenu digitalnih alata (50%).

Sintezom dobivenih nalaza može se zaključiti da sustavi praćenja učinkovitosti u jedinicama samouprave postoje u značajnom broju slučajeva, no dominira ograničena percepcija njegove praktične vrijednosti. Stoga daljnji razvoj sustava praćenja učinkovitosti zahtijeva njegovu dublju operativnu razradu, jaču digitalnu potporu i stvarnu integraciju u upravljačko odlučivanje, jer tek takav pristup omogućuje da sustav postane instrument unapređenja upravljanja ljudskim potencijalima i, posljedično, podizanja kvalitete javnih usluga.

4. ZAKLJUČAK

Praćenje učinkovitosti rada službenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave predstavlja važan instrument upravljanja ljudskim potencijalima, čija se vrijednost ostvaruje tek kada mjerenje radnog učinka preraste iz formalne obveze u integrirani upravljački proces. Teorijski okvir ukazuje da upravljanje učinkom podrazumijeva jasno definirane ciljeve, mjerljive pokazatelje, kontinuirano prikupljanje i analizu podataka te njihovu svrhovitu upotrebu u donošenju odluka o razvoju, motivaciji i organizacijskom unaprjeđenju. Međutim, rezultati empirijskog istraživanja upućuju na postojanje raskoraka između teorijski i normativno definiranog sustava ocjenjivanja i njegove operativne primjene. Iako su sustavi praćenja učinkovitosti rada uglavnom normativno uređeni, njihova je funkcija pretežito usmjerena na ispunjavanje zakonske obveze godišnjeg ocjenjivanja, dok su razvojna i strateška dimenzija upravljanja ljudskim potencijalima slabije zastupljene. Ograničena individualizacija indikatora te izostanak kontinuirane povratne informacije dodatno potvrđuju da sustav još nije u potpunosti integriran u upravljačko odlučivanje.

Daljnji razvoj ovog sustava zahtijeva preciznije definiranje mjerljivih i funkcionalno relevantnih pokazatelja, jače povezivanje individualnih i organizacijskih ciljeva, veću primjenu digitalnih alata te uspostavu kontinuiranog dijaloga rukovoditelja i službenika. Samo takav pristup omogućuje da sustav praćenja učinkovitosti postane strateški alat organizacije i kontinuiranog unaprjeđenja rada, čime se doprinosi racionalnom korištenju ljudskih potencijala, jačanju profesionalnosti službenika, učinkovitijoj organizaciji rada te podizanju kvalitete i dostupnosti javnih usluga građanima. U konačnici, kvalitetan sustav upravljanja učinkom ne predstavlja samo pitanje interne organizacije rada, već je i temelj jačanja odgovornosti, transparentnosti i povjerenja građana u djelovanje jedinica samouprave. A time se potvrđuje njegova ključna uloga u izgradnji suvremene, rezultatski orijentirane javne uprave.

LITERATURA

1. Koprić, I. (2016) "Evaluacija, novi zakonski okvir i važnost upravljanja učinkovitošću u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te u državnoj i javnom upravi Republike Hrvatske", u: Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi, Zagreb, Institut za javnu upravu, str. 3-38
2. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014) Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije
3. Manojlović, R. (2016) "Preduvjeti za funkcioniranje sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika", u: Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi, Zagreb, Institut za javnu upravu, str. 287-317
4. Manojlović, R. (2016) "Upravljanje učinkom u hrvatskoj lokalnoj samoupravi", u: Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi, Zagreb, Institut za javnu upravu, str. 65-96
5. Štros, D., Coner, M., i Bukovinski, D. (2017) "Menadžment ljudskih potencijala u jedinicama lokalne samouprave", u: Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu, 8(2), str. 113-117.
6. Zakon o državnim službenicima, "Narodne novine" br. 155/23., 85/24.
7. Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, "Narodne novine" br. 155/23.
8. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, "Narodne novine" broj 86/08., 61/11., 4/18., 96/18., 112/19., 17/25.
9. Uredba o ocjenjivanju učinkovitosti rada državnih službenika, "Narodne novine" br. 127/24.
10. Glas Slavonije (2021), Uzbuna u Kuhačevoj: Gradskim službenicima uveden dnevnik rada, dostupno na: <https://glas-slavonije.hr/novosti/2021/09/07/uzbuna-u-kuhacevoj-gradskim-sluzbenicima-uvaden-dnevnik-rada-515966/> (30.01.2026.)
11. Portal Gradonačelnik.hr (2021), Ivan Radić nakon 100 dana mandata: Vraćamo optimizam u grad, Osijek može biti primjer drugima!, dostupno na: <https://gradonacelnik.hr/vijesti/ivan-radic-vracamo-optimizam-u-grad-osijek-moze-bit-i-primjer-drugima/#:~:text=Dnevnik%20rada%20tipi%C4%8Dan%20je%20mehanizma%20pra%C4%87enja%20radne,od%20koraka%20k%20postizanju%20u%C4%8Dinkovite%20gradske%20uprave.> (30.01.2026.).

PRIMJENA UMJETNE INTELIGENCIJE (AI) U JAVNOJ UPRAVI**APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI)
IN PUBLIC ADMINISTRATION****dr. sc. Krešimir Nimac**

Veleučilište u Šibeniku

Trg Andrije Hebranga 11, 22 000 Šibenik

e-mail: kresonimac@gmail.com

Jasminka Miškić, mag. admin. publ.

Alumni Veleučilišta u Šibeniku

Trg Andrije Hebranga 11, 22 000 Šibenik

e-mail: jasminka.miskic1@gmail.com

Sažetak:

Nakon stjecanja neovisnosti 1990. godine te uspostave samostalne hrvatske državne uprave, Republika Hrvatska prolazi kroz niz različitih upravnih reformi. Završetkom procesa uspostave i konsolidacije dolazi do razvoja novih modela i reformskih mjera državne uprave koje su bile zastupane nizom političkih inicijativa, a sve u svrhu pristupa u europske integracije i usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije. Tijekom provođenja upravnih reformi sama organizacija javne uprave se bitno mijenjala te je protekom vremena poprimila drugačiji oblik organizacije i poslovanja. Autori u ovom radu istražuju tijek postupka digitalne transformacije, primjenu digitalnih alata te razvoj e-aplikacija dostupnih građanima od strane javne uprave.

Autori se fokusiraju i na definiranje umjetne inteligencije te njen značaj u modernoj javnoj upravi. Autori također istražuju pouzdanost primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi te posebno mogućnost nadzora njenog korištenja. U radu se također naglašava utjecaj umjetne inteligencije na odnos građanin – javna uprava, te se definiraju uvjeti koje je potrebno ispuniti za njenu pouzdanu primjenu. Na kraju rada autori istražuju zakonodavni okvir primjenjivosti upotrebe umjetne inteligencije te u konačnici daju svoje stavove i preporuke za korištenje umjetne inteligencije na transparentan, zakonit i pouzdan način.

Ključne riječi: *javna uprava, umjetna inteligencija, reforma, digitalna transformacija*

Summary:

After gaining independence in 1990 and establishing an independent Croatian state administration, the Republic of Croatia has been going through a series of different administrative reforms. With the completion of the process of establishment and consolidation, new models and reform measures of state administration have been developed, which were represented by a series of political initiatives, all for the purpose of accession to European integration and harmonisation with the *acquis communautaire*. During the implementation of administrative reforms, the organisation of public administration itself has changed significantly and over time has taken on a different form of organisation and business. In this paper, the authors investigate the course of the digital transformation process, the application of digital tools and the development of e – applications available to citizens by public administration. The authors also focus on defining artificial intelligence and its significance in modern public administration. The authors also investigate the reliability of the application of monitoring its use. The paper also highlights the impact of artificial intelligence on the relationship between citizens and public administration, and defines the conditions that need to be met for its reliable application. At the end of the paper, the authors investigate the legislative framework for the applicability of the use of artificial intelligence and ultimately give their views and recommendations for the use of artificial intelligence in a transparent, legal and reliable manner.

Key words: *public administration, artificial intelligence, reform, digital transformation*

1. UVOD

Promatrajući povijesni razvoj hrvatske javne uprave vidljivo je kako je hrvatska javna uprava značajno evoluirala. Uslijed naglog razvoja tehnologije istodobno dolazi do korištenja novih alata u radu javne uprave usko povezanih s procesom digitalizacije. U današnje doba taj se proces i dalje razvija te dolazi do začetaka primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi. Digitalizacija javne uprave, kao i uvođenje umjetne inteligencije, predstavljaju bitne čimbenike koji doprinose učinkovitijem pružanju javnih usluga građanima.

Cilj ovoga rada je prikazati razvoj digitalne transformacije javne uprave u Republici Hrvatskoj te analizirati normativni i strateški okvir za primjenu umjetne inteligencije u javnoj upravi, s posebnim naglaskom na nacionalne i europske akte. Polazeći od navedenog, rad traži odgovore na sljedeća istraživačka pitanja: kako se razvijala digitalizacija javne uprave u Republici Hrvatskoj i koje su ključne faze tog procesa, koji je normativni okvir reguliranja primjene umjetne inteligencije u Republici Hrvatskoj i Europskoj Uniji te koji su osnovni preduvjeti za pouzdanu i odgovornu primjenu umjetne inteligencije u javnoj upravi.

U radu se, na temelju pravno - dogmatske i deskriptivno - analitičke metode, prikazuje tijek digitalne transformacije javne uprave, s naglaskom na razvoj ključnih strateških dokumenata i digitalnih usluga te na normativni okvir primjene umjetne inteligencije na razini Europske unije i Republike Hrvatske. Izvori su odabrani prema kriterijima aktualnosti, normativne relevantnosti i utjecaja na područje javne uprave. Rad je strukturiran na način da u drugom poglavlju se prikazuje razvoj i digitalizacija javne uprave u Republici Hrvatskoj, treće poglavlje obrađuje tijek digitalne transformacije i strateški okvir, četvrto poglavlje definira umjetnu inteligenciju i razmatra njezinu primjenu u modernoj javnoj upravi, dok se u zaključku sintetiziraju nalazi i daju preporuke za daljnji razvoj.

2.RAZVOJ I DIGITALIZACIJA JAVNE UPRAVE

Nakon osamostaljenja hrvatska javna uprava, u periodu od 1990. do 2001., prolazi kroz različite faze upravnih reformi. Koprić i dr. (2016.) ističu da se započetom fazom konsolidacije 1993. razvoj zasniva na etatizaciji, centralizaciji i politizaciji autoritarnog koncepta, uz značajno proširenje državne uprave, upitnu profesionalnost službenika, dominaciju ideologije i međusobnu nekoordiniranost. Reforme u tom razdoblju obuhvaćaju donošenje Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine“ br. 75/1993) i Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi („Narodne novine“ br. 90/1992), a zatim posebno dolaze do izražaja procesom decentralizacije 2000. i donošenjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2001. („Narodne novine“ br. 33/2001). Nakon toga slijedi faza pridruživanja Europskoj Uniji, gdje je usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom posljedica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju („Narodne novine“ br. 132/2001), što za javnu upravu znači niz konkretnih upravnih promjena. U tom okviru provedene su reforme strukturiranja mehanizma regionalnog razvoja, promjene u resoru javnih službenika, upravnog postupanja i sudovanja, usvajanje oblika službi općeg interesa te transformacije u organizaciji središnjeg upravnog sustava. Pusić (2002.) u tom kontekstu zagovara „informatičku revoluciju“, u smjeru automatizacije, robotizacije i kompjutorizacije, koja omogućuje evoluciju ljudskog rada, zamjenom zastarjelih načela i povećanjem efikasnosti u obavljanju poslova, uz naglasak na važnosti informacija i potrebi uravnoteženja komunikacije radi stabilnog funkcioniranja organizacije. Daljnjom evolucijom javna uprava preuzima i obveze transparentnosti, što je potvrđeno donošenjem Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata („Narodne novine“ br. 140/09) i promjenama Ustava iz 2010. („Narodne novine“ br. 85/2010), kojima se građanima jamči pravo pristupa informacijama i obveza javnosti o odlukama koje ih se tiču, uz unaprjeđenje etičnosti i stručnosti javnih službenika, posebno u komunikaciji i izvještavanju građana.

3.TIJEK POSTUPKA DIGITALNE TRANSFORMACIJE

Na sjednici Vlade Republike Hrvatske održanoj 16. svibnja 2002. godine donesena je „Strategija informacijska i komunikacijska tehnologija – Hrvatska u 21. stoljeću“ („Narodne novine“ br. 109/2002), koja je postavila temelje za sustavni razvoj digitalnog društva i e-uprave. Strategija je prepoznala digitalizaciju kao ključan preduvjet gospodarskog i društvenog razvoja te naglasila potrebu modernizacije javne uprave uz pomoć informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Time je digitalna transformacija javne uprave smještena u širi okvir izgradnje informacijskog društva i približavanja razvijenim državama Europske unije.

Opći pojam digitalizacije obuhvaća pretvorbu analognog sadržaja u digitalni oblik, pri čemu se različiti oblici gradiva (tekst, slike, zvuk, video ili 3D objekti) pretvaraju u binarne zapise pogodne za obradu, pohranu i prijenos računalnim sustavima. U tom smislu Lozić (2023.) naglašava da digitalizacija istodobno predstavlja društveno - tehničku metodu unaprjeđenja institucija i društva, usmjerenu ne samo na smanjenje troškova, nego i na jačanje povjerenja građana u javne sustave. Digitalizacija se stoga promatra kao kombinacija tehnološkog i organizacijskog procesa koji mijenja način rada javne uprave, ali i očekivanja građana.

Nacionalni plan oporavka i otpornosti (Vlada Republike Hrvatske, 2001., dostupno na: <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Plan%20oporavka%20i%20otpornosti,%20srpanj%202021..pdf>, pristup: 24.02.2026.) dodatno je usmjerio digitalnu transformaciju javne uprave prema jačanju učinkovitosti, pravednosti i dostupnosti javnih usluga. U Planu se naglašava potreba uspostave jasne hijerarhije kod planiranja i provedbe digitalne transformacije, razvoja digitalnih usluga u skladu s potrebama građana te osiguranja odgovarajućih institucionalnih i tehničkih kapaciteta javnog sektora za provedbu reformi i ulaganja. Ove smjernice povezuju digitalizaciju javne uprave s ciljevima povećanja transparentnosti, smanjenja administrativnog opterećenja i jačanja povjerenja u javne institucije. Izvješće Europske komisije za Hrvatsku o digitalnom desetljeću 2025. (dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/node/13712/printable/pdf>, pristup: 23.02.2026.) pokazuje da je Hrvatska postigla značajan napredak u razvoju digitalne infrastrukture i kibernetičke sigurnosti, ali da i dalje zaostaje u digitalizaciji malih i srednjih poduzeća te u primjeni naprednih digitalnih tehnologija. U području javne uprave važan iskorak predstavlja uspostava

sustava e-Građani 2014. godine, koji građanima putem jedinstvenog pristupnog mjesta omogućuje korištenje brojnih javnih e-usluga bez fizičkog dolaska u tijela javne vlasti. Tijekom pandemije bolesti COVID-19 digitalni kanali komunikacije dodatno su dobili na važnosti, budući da su omogućili kontinuitet rada javne uprave i pristup uslugama u uvjetima ograničenih fizičkih kontakata (Đanić Čeko i dr. 2022.).

Musa (2016.) ističe kako je primjena digitalizacije u javnoj upravi dovela do ubrzanja upravnih postupaka, povećanja dostupnosti usluga građanima i poboljšanja učinkovitosti i ekonomičnosti rada javnih službi. Povećana odgovornost i transparentnost javne uprave, kao i mogućnost praćenja i evaluacije učinaka javnih politika uz pomoć digitalnih alata, važni su učinci koji nadilaze samo tehničku modernizaciju procesa. Time se digitalna transformacija javne uprave potvrđuje kao ključan element šireg procesa jačanja povjerenja građana i kvalitete upravljanja.

Prema Strategiji digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine („Narodne novine“ br. 2/23), cilj je razviti javnu upravu koja se oslanja na napredne digitalne tehnologije, uključujući 5G/6G mreže, umjetnu inteligenciju, računarstvo u oblaku, tehnologiju velikih količina podataka i tehnologiju ulančanih blokova. Primjena tih tehnologija treba omogućiti učinkovitiju uporabu podataka, kvalitetnije kreiranje javnih politika, smanjenje administrativnog opterećenja te bolju komunikaciju između građana, javnih tijela i privatnog sektora. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine digitalnu tehnologiju prepoznaje kao ključan element buduće digitalne transformacije, pri čemu se minimaliziranjem administrativnih postupaka i širenjem digitalnih usluga nastoji ostvariti dostupnija, učinkovitija i na građane usmjerena javna uprava.

4.UMJETNA INTELIGENCIJA U MODERNOJ JAVNOJ UPRAVI

Prije razmatranja primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi, potrebno je ukratko prikazati najvažnija dosadašnja istraživanja i dokumente koji oblikuju ovo područje. Umjetna inteligencija obično se definira kao skup sustava temeljenih na računalnim tehnologijama koji su osmišljeni da, u različitim stupnjevima autonomije, obavljaju zadatke za koje je inače potrebna ljudska inteligencija, poput učenja iz podataka, zaključivanja, predviđanja i donošenja odluka. U radu se kao radna definicija umjetne inteligencije prihvaća definicija iz Akta o umjetnoj inteligenciji Europske unije, prema kojoj sustavi umjetne inteligencije strojno obrađuju ulazne podatke i generiraju izlaze u obliku sadržaja, predviđanja, preporuka ili odluka koje mogu utjecati na fizička ili virtualna okruženja. Uz to, Hrvatska enciklopedija (dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/clanak/umjetna-inteligencija> , pristup: 28.02.2026.) umjetnu inteligenciju definira kao segment računalstva usmjeren na razvoj sposobnosti računala da obavljaju zadatke u kojima je potrebna inteligencija, pri čemu se naglašava uloga strojnog učenja i umjetnih neuronskih mreža.

Na temelju takvog shvaćanja, u radu se razmatra značaj umjetne inteligencije u modernoj javnoj upravi, s posebnim naglaskom na potencijal njezine primjene u unapređenju javnih usluga, učinkovitosti upravnih postupaka i donošenju odluka, ali i na rizike povezane s zaštitom temeljnih prava, transparentnošću i odgovornošću.

Sveučilište u Helsinkiju (2025.) pak navodi kako specijalizirana AI podrazumijeva umjetnu inteligenciju koja je planirana za obavljanje jedne zadaće. Pod pojmom opće umjetne inteligencije navode kako se isto odnosi na stroj koji je sposoban obavljati intelektualne zadatke bilo koje vrste. Isto tako, navode kako sve strategije koje se upotrebljavaju u današnje vrijeme spadaju u područje specijalizirane umjetne inteligencije, dok pritom opća umjetna inteligencija spada u dio „znanstvene fantastike.“ Također ističu kako su znanstvenici koji upravljaju procesom rada umjetne inteligencije odustali od teorije opće umjetne inteligencije i sve unatoč zadnjih pedeset godina prilikom kojih nije postignut kvalitativni pomak, a dok umjetna inteligencija napreduje velikom brzinom. Nadalje, navode kako je srodna kontradikcija evidentna prilikom podijeljenosti između slabe i jake umjetne inteligencije, pa se navedena podjela odnosi na filozofsku razliku

između stvarne inteligencije i inteligentnog ponašanja koju je isticao Searle¹⁷⁵. U konačnici ističu kako bi se jaka umjetna inteligencija odnosila na um, koji je osim inteligentan, svjestan svog postojanja, međutim, trenutno su stvoreni oblici slabe umjetne inteligencije, odnosno sustavi koji imaju svojstvo inteligentnog ponašanja iako su obična računala.

Cerrillo Martinez, A. (2024.) pak navodi kako definicija umjetne inteligencije (AI) predstavlja sustav koji je zasnovan na stroju dizajniranom za rad s različitim strukturama autonomije, gdje se pritom pokazuje prilagođenost nakon implementacije, te koji u svrhu eksplicitnih ili implicitnih namjera vrši zaključak iz primljenih ulaznih podataka, vrši generirane izlaze poput predviđanja, preporuka, sadržaja ili pak odluka koje se mogu odražavati na virtualna ili fizička okruženja. Dalje naglašava kako je navedeno u nastojanju primjenjivati različite teorije koje su bivale razmatrane posljednjih desetljeća te objediniti slojevitost tehnologija i znanstvenih tradicija. Shodno navedenom, pojašnjava kako se AI bazira na korištenju algoritama i podataka, gdje algoritmi pritom ističu raznovrsne nivoe autonomije koje mogu posjedovati, njihovu sposobnost kod prilagodbe te njihovu upotrebu za generiranje sadržaja, odnosno donošenje preporuka, predviđanja i odluka.

4.1. ZNAČAJ UMJETNE INTELIGENCIJE U MODERNOJ JAVNOJ UPRAVI

Ravnatelj Državne škole za javnu upravu Rudolf Vujević (Državna škola za javnu upravu, dostupno na: https://www.dsju.hr/wp-content/uploads/2026/02/AI-Indeks-izvjesce-HR_final.pdf, pristup: 03.03.2026.) naveo je kako se ubrzani razvoj umjetne inteligencije našao u središtu novog razdoblja javne uprave te kako su vlasti država u svijetu uvidjele značaj alata

¹⁷⁵ John Searle (1932.-2025.) bio je američki filozof koji je participirao u konceptu jezika, posebice tezi verbalne komunikacije i filozofiji uma te je svojim radom razvio opsežan pogled na ljudsko viđenje. Predstavio je argument Kineske sobe, čime je doveo u pitanje snažnu umjetnu inteligenciju pritom istaknuvši kako manipulacija simbolima nije isto što i razumijevanje. Također se protivio teoriji jake umjetne inteligencije prema kojoj strojevi mogu razmišljati kao ljudi i oponašati računalne mehanizme. Smatrao je i kako manipulacija simbolima ne znači razumijevanje ili inteligenciju čime je dovedena u pitanje teorija da li računala mogu razumjeti, čak i ako uvjerljivo simuliraju inteligenciju. (više na: <https://www.britannica.com/biography/John-Searle>, pristup: 02.03.2026.).

umjetne inteligencije kojima bi se modernizirala javna uprava i unaprijedile javne usluge s istovremenim isticanjem odgovornog i etičkog ponašanja te orijentiranom primjenom navedenih tehnologija prema čovjeku. Ističe kako su postavljena visoka očekivanja prema javnom sektoru od strane europskih i međunarodnih okvira koji se odnose na odgovornu primjenu umjetne inteligencije, razvoj potrebnih vještina te sveopćih regulativnih kriterija, međutim da se i istovremeno otvaraju prilike za inovativne tehnologije. Pritom navodi kako javna uprava u Republici Hrvatskoj treba napredovati u tom ciklusu i to sve u odnosu na činjenicu predstavljanja primjera javne uprave koja koristi umjetnu inteligenciju s konačnom svrhom modernizacije prilikom razvijanja poslovnih procesa te pružanja javnih usluga. U odnosu na navedeno, Državna škola za javnu upravu u korist utvrđenja trenutnog stanja, izazova i prilika koje donosi umjetna inteligencija u javnoj upravi provela je istraživanje, a kojim bi se usmjerile reforme u svrhu produktivne prilagodbe javne uprave modernom tehnološkom dobu. Konačno navodi kako je krajnji cilj učinkovitija i transparentnija javna uprava usmjerena na potrebe građana.

OECD (2025.) navodi kako AI ima karakter osjetne transformacije u pogledu organizacije i poslovanja državnih službenika. Pritom navodi kako bi sustavi AI-a mogli biti korišteni u svrhu boljeg ciljanja i personalizacije ljudskih resursa, ubrzanja i poboljšanja procesa, sve radi minimalne administracije i povećanja produktivnosti službenika. U pojedinim vladama je već aktivan eksperiment primjene AI-a što uključuje postupke kod zapošljavanja, razvoja i obrazovanja službenika, pa je takva vrsta primjene orijentirana na automatizirane procese koji dovode do točnijih i bržih rezultata. Isto tako, OECD navodi kako bi AI sustavi bili kvalitetan alat prilikom povezivanja ljudi s poslovima te kod prognožiranja učinka na temelju zahtjeva posla, kao i karakteristika i pozadine pojedinaca.

OECD dalje navodi kako AI posjeduje mogućnost preoblikovanja industrije, gospodarstva, vlade i društva, međutim, da je njezin napredak u vladi ograničen. AI pritom vladama može asistirati kod produktivnosti, pokretljivosti i odgovornosti gdje u svakoj fazi političkog ciklusa može pridonijeti automatizaciji svakodnevnih i repetitivnih zadataka, poboljšanju produktivnosti u analitičkim ili kreativnim zadacima, prilagođavanju usluga u svrhu personaliziranih potreba građana i pristupa državnim službama, poboljšanju donošenja odluka, te upravljanja informacijama i dostupnosti; boljem predviđanju budućnosti, otkrivanju nepravilnih transakcija i procjena rizika integriteta i slično. Pritom navedene prednosti nisu međusobno isključive te se mogu podijeliti na

automatizirane, pojednostavljene i prilagođene procese i usluge; na bolje donošenje odluka, rasuđivanje i predviđanje, kvalitetnije odgovornosti i otkrivanje anomalija te otključavanje prilika za vanjske dionike. Također bi vlade bile u obvezi upravljati rizicima nastalim AI-em koji uključuju etičke i operativne rizike te rizike isključenja, javnog otpora i nedjelovanja. Ističu kako se vizija budućnosti u kojoj vlade uspješno razvijaju i usvajaju pouzdanu umjetnu inteligenciju za sustavnu transformaciju počinje nazirati. Pritom su utvrđena tri konkretna područja s mogućnošću korištenja umjetne inteligencije u vladi, a koja se odnose na produktivnost čime bi se stvorilo kvalitetnije unutarnje poslovanje i oblikovanje politika, kao i donošenje odluka i pružanje usluga; fleksibilnost javnih politika i usluga koji bi kvalitetnije zadovoljili promjenjive potrebe građana i specifičnih zajednica uz proaktivnije pružanje personaliziranih javnih usluga te odgovornost koja bi u konačnici zadovoljila javnost i poboljšala stav prema vladi kao kompetentnoj, pravednoj i odgovornoj čime bi se pojačalo povjerenje javnosti prema vladinim vještinama u smislu inovacija i transformacije.

4.2. POUZDANOST PRIMJENE UMJETNE INTELIGENCIJE, MMOGUĆNOST NADZORA NJENOG KORIŠTENJA TE UTJECAJ KORIŠTENJA U ODNOSU GRAĐANIN-JAVNA UPRAVA

Centar stručnog znanja u području umjetne inteligencije u cijeloj EU predstavlja Europski ured za umjetnu inteligenciju osnovan u okviru Europske komisije te mu je zadatak promicati razvoj i uvoditi rješenja umjetne inteligencije s krajnjim ciljem korištenja od strane društva i gospodarstva. Pritom navedeni ured, u okviru centralne zadaće, ima vršiti provedbe politika istraživanja i inovacija, te provedbu politika u strateškim područjima. Osim toga, ima ključnu ulogu u provedbi Akta o umjetnoj inteligenciji (Uredba (EU) 2024/1689 o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji, u daljnjem tekstu: Akt), posebice za AI opće namjene te također unaprjeđuje pristup EU-a umjetnoj inteligenciji na svjetskoj razini. Jednako tako podupire razvoj i upotrebu pouzdane umjetne inteligencije, uz istodobnu zaštitu od rizika povezanih s umjetnom inteligencijom, dok je EU u nastojanju osiguranja sigurne i pouzdane umjetne inteligencije zajamčenim Aktom o umjetnoj inteligenciji koji garantira zdravlje, sigurnost i temeljna prava ljudi te se i omogućuje pravna sigurnost tvrtkama u 27 država članica. Dalje, Ured za umjetnu

inteligenciju predstavlja bitnu kariku prilikom provedbe Akta o umjetnoj inteligenciji zbog podupiranja upravljačkih tijela u državama članicama u ispunjavanju zadaća, te ujedno propagira inovativni ekosustav pouzdane umjetne inteligencije u svrhu iskorištavanja društvenih i gospodarskih dobiti. Uredom za umjetnu inteligenciju je zajamčen dosljedan, učinkovit i strateški europski pristup na međunarodnoj razini, dok je u okviru paketa za digitalno pojednostavljenje konačni željeni ishod osigurati jednostavna, jasna i povoljna pravila za inovacije, pa je tako jedna od predloženih mjera navedena veća ovlast Ureda za umjetnu inteligenciju i centralizacija nadzora nad AI sustavima koji se baziraju na AI modelima opće namjene. (dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/ai-office>, pristup: 04.03.2026.).

Prema Akcijskom planu za AI kontinent iz 2025. (dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ai-continent-action-plan>, pristup: 04.03.2026.) stoji kako je EU dosljedna u ostvarivanju cilja za postankom globalnog lidera u umjetnoj inteligenciji i to kao vodeći kontinent u području umjetne inteligencije. Navedenim planom istaknut je niz smjernica prema kojima se ciljevi trebaju ostvariti, sve unatoč počecima primjenjivanja umjetne inteligencije u ključnim resorima gospodarstva, a gdje pritom pomaže u svladavanju najhitnijih izazova modernog doba. U smislu tijeka transformacijske promjene navedeno je kako EU mora postupati brzo i ambiciozno te predviđajući s ciljem oblikovanja umjetne inteligencije koji bi unaprijedio konkurentnost, štitio i unaprjeđivao demokratske vrijednosti te kulturnu raznolikost. U odnosu na navedeno, umjetna inteligencija s faktorima pouzdanosti i usmjerenosti na čovjeka sastavnica je gospodarskog rasta te ključna prilikom očuvanja temeljnih prava i načela podupirana od društva, gdje se pritom navodi kako je brzo djelovanje politika od najvećeg prioriteta. Kako bi se ostvario cilj EU kontinenta umjetne inteligencije potrebno je kvalitetno vodstvo u razvoju i korištenju AI, a što implicira održiva ulaganja u infrastrukturu, privatni sektor bi trebao povećati svoja ulaganja i prihvatiti AI u svojim segmentima poslovanja, dok je kod javnog sektora potrebno unaprijediti svoje kapacitete. Dalje, navodi se kako EU mora zadržati svoj vlastiti prepoznatljivi pristup AI što uključuje veliko jedinstveno tržište s jedinstvenim skupom sigurnosnih pravila diljem EU-a, osiguranje pouzdane i usklađene AI s vrijednostima EU-a, maksimalno iskorištavanje visokokvalitetnih istraživanja i znanosti, povećanje startupa i scaleupova, industrijsko znanje i stručnost te čvrste temelje u računalnoj snazi svima dostupnim podatkovnim prostorima. Kako bi navedeno bilo osigurano za iskorištavanje AI-a potrebno je osigurati sigurne lance vrijednosti,

njihove otpornosti te otpornosti jedinstvenog tržišta EU-a što predstavlja bitnu kariku u konkurenciji te budućim inovacijama u trenutnom geopolitičkom kontekstu. Za postizanje kontinenta umjetne inteligencije projekti bi se trebali ubrzati i intenzivirati u domene računalne infrastrukture, potrebno je poduzeti daljnje mjere za osiguranje većeg pristupa visokokvalitetnim podacima za inovatore umjetne inteligencije, poticanje daljnjeg razvoja algoritama AI-a i iskorištavanje njihovog usvajanja u strateškim sektorima EU-a, pojačanje vještina umjetne inteligencije te stvoriti veliko jedinstveno tržište EU-a kao znatnu prednost s jedinstvenim skupom jasnih pravila gdje bi se spriječila fragmentacija tržišta te ojačalo povjerenje i sigurnost kod korištenja tehnologija umjetne inteligencije.

Prema Europskoj deklaraciji o digitalnim pravima i načelima za digitalno desetljeće (Službeni list Europske Unije (2023/C 23/01), 2023., u daljnjem tekstu: Deklaracija) jasno je istaknut stav EU-a kako njezine vrijednosti i temeljna prava koja se primjenjuju izvan mreže trebaju jednako biti primjenjiva i u digitalnom okruženju. U tom smislu Parlament je pozvao na uspostavljanje etičkih načela koje će, osim vođenja pristupa EU-a digitalnoj transformaciji, osigurati potpuno poštivanje temeljnih prava, te načela koji se odnose na zaštitu potrošača, mrežne i tehnološke neutralnosti, uključivosti, pouzdanosti, te jaču zaštitu prava korisnika u digitalnom okruženju, prava radnika i prava na isključivanje. U odnosu na umjetnu inteligenciju istaknuto je kako bi trebala služiti kao alat s konačnim ciljem povećanja ljudske dobrobiti te kako bi svatko trebao imati mogućnost korištenja prednosti algoritamskih sustava i sustava umjetne inteligencije, s uključenim donošenjem vlastitih odluka u digitalnom okruženju te s istovremenom zaštitom od rizika i štete za vlastito zdravlje, sigurnost i temeljna prava. U smislu navedenog istaknute su obveze koje se odnose na promicanje sustava AI-a u pouzdanim i etičkim smjernicama usmjerenih na čovjeka, osiguranje odgovarajuće razine transparentnosti o korištenju algoritama i AI-a te da ljudi imaju ovlaštenje za njihovo korištenje uz informiranost prilikom interakcije s njima; izbjegavanje diskriminacije i omogućavanje ljudskog nadzora nad svim ishodima koji utječu na sigurnost ljudi i temeljna prava, kao i osiguranje da se AI neće koristiti prilikom izbora ljudi, primjerice kod zapošljavanja; promicanje pouzdanih standarda te poduzimanje mjera u svrhu zaštite najviših etičkih standarda i relevantnog prava EU-a. Osim navedenog, Deklaracija ističe kako bi svatko trebao po zajamčenom pristupu tehnologijama, proizvodima i uslugama imati zajamčenu privatnost, što bi u krajnjem rezultatu predstavljalo visoku razinu povjerljivosti, integriteta,

dostupnosti i autentičnosti obrađenih podataka. U smislu toga navedene su obveze koje se odnose na dostupnost sigurnih proizvoda u skladu s zakonodavstvom EU-a: zaštita interesa javnih institucija, ljudi i privatnog sektora od remećenja kibernetičke sigurnosti i kriminala te sprječavanje poticanja nasilja i mržnje digitalnim sredstvima. Nadalje, svakome je zajamčeno pravo na privatnost i zaštitu osobnih podataka, pravo na povjerljivost vlastitih komunikacija i informacija na osobnim elektroničkim uređajima; pravo određivanja kome će ostaviti digitalnu ostavštinu te donošenje samostalne odluke o osobnim računima i informacijama koje ga se tiču nakon njegove smrti. Slijedom toga istaknute su obveze koje se odnose na osiguravanje vlastite učinkovite kontrole nad svojim osobnim i neosobnim podacima; učinkovito premještanje osobnih i neosobnih podataka između različitih digitalnih usluga, zaštita od neovlaštenog pristupa od trećih strana te zabrana nezakonite identifikacije ili pak nezakonito zadržavanje evidencije o neaktivnostima. Aktom o umjetnoj inteligenciji u čl. 58. istaknuto je kako korištenje sustava umjetne inteligencije u području pristupa i korištenja privatnih i javnih usluga i naknada koje su potrebne građanima za potpuno sudjelovanje u društvu ili za poboljšanje životnog standarda zaslužuje posebnu pozornost. Prema navedenom, a u odnosu na ranjivije skupine građana, isti se nalaze u nepovoljnijem položaju u odnosu na nadležna tijela, pa u smislu toga se navodi kako sustavi AI-a mogu utjecati na egzistenciju osoba i kršiti njihova temeljna prava. Međutim, Aktom ne bi trebalo postojati ometanje razvoja i korištenja inovativnih pristupa javnoj upravi i to pod uvjetima gdje takvi sustavi ne predstavljaju visoki rizik za fizičke i pravne osobe.

4.3. ZAKONODAVNI OKVIR PRIMJENJIVOSTI UMJETNE INTELIGENCIJE

4.3.1. Europski pravni okvir

Akt o umjetnoj inteligenciji predstavlja prvi pravni okvir o umjetnoj inteligenciji te je njegova zadaća upravljanje rizicima umjetne inteligencije i postavljanje Europe u dominantnu poziciju na svjetskom nivou, dok je cilj potaknuti pouzdanu umjetnu inteligenciju u Europi. Svrha Akta je unaprjeđenje funkcioniranja unutarnjeg tržišta utvrđivanjem jedinstvenog pravnog okvira, posebice kod razvoja, stavljanja na tržište, puštanja u upotrebu te korištenje sustava umjetne

inteligencije u EU i to sukladno vrijednostima EU-a radi promicanja AI-a koja je usmjerena na čovjeka, te istovremenim osiguranjem sigurnosti i temeljnih prava. Također, osigurano je slobodno prekogranično kretanje robe i usluga koje su utemeljene na AI-u, pa se u tom smislu sustavi umjetne inteligencije mogu primjenjivati u većem rasponu sektora gospodarstva i velikim dijelovima društva. Nadalje, u odnosu na ciljeve, ističu se promicanje europskog pristupa umjetnoj inteligenciji usmjerene na čovjeka te globalnog liderstva u razvoju sigurne, pouzdane i etičke umjetne inteligencije, uključujući i zaštitu etičkih načela. Istaknute su jasne upute za razvoj i unaprjeđenje umjetne inteligencije, njena implementacija i korištenje, te su navedeni rizici i preporuke za njihovo sprječavanje, zaštitu čovjeka i njegovih temeljnih prava.

Dalje, utvrđena su pravila utemeljena na riziku subjekata i razvojnih programera koji uvode AI u smislu određenih primjena umjetne inteligencije, pa u smislu navedenog Akt predstavlja širi paket mjera politike kojima se podupire razvoj pouzdane umjetne inteligencije. U navedeno ubrajaju se Akcijski plan za kontinuitet umjetne inteligencije, Paket za inovacije u području umjetne inteligencije te pokretanje tvornica umjetne inteligencije, pa se navedenim mjerama jamči sigurnost, temeljna prava i antropocentrična umjetna inteligencija te se pridonosi prihvaćanju, ulaganju i inovacijama AI-a na području EU-a. Osim toga, jamči se sigurnost u ono što AI nudi, pa se njime već u startu sprječavaju nepoželjni rezultati, te su definirane četiri razine rizika za AI sustave: neprihvatljiv rizik u kojem AI sustavu su zabranjeni oni koji se odnose na uvjerljivu prijetnju sigurnosti, prava ljudi te sredstva za život; visokorizični sustavi koji predstavljaju sigurnost, temeljna prava te ozbiljan rizik za zdravlje; rizik transparentnosti koji se odnosi na rizike povezane s potrebom za pravnom sigurnošću te minimalne ili rizike bez rizika, primjerice filteri za neželjenu poštu. AI sustavi su praćeni od strane tijela zaduženih za nadzor tržišta; ljudski nadzor i praćenje vrše subjekti koji su uveli sustav, dok uspostavljen sustav praćenja nakon stavljanja na tržište vrše dobavljači. Posljednja dva navedena u obvezi imaju prijavljivati neispravnosti i propuste. (dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/regulatory-framework-ai>, pristup: 07.03.2026.).

U odnosu na prethodno navedeno, Europska komisija navodi kako je odgovornost provedbe i nadzora na Europskom uredu za umjetnu inteligenciju, dok Odbor za umjetnu inteligenciju, Znanstveni odbor i Savjetodavni forum daju smjernice te savjetuju o upravljanju Aktom. Ističu kako će se Akt primjenjivati u potpunosti od 2. kolovoza 2026. uz iznimke zabranjene prakse u

području AI-a i obveza u pogledu pismenosti na području AI-a koje su se počele primjenjivati od 2. veljače 2025., primjena pravila upravljanja i obveza za modele GPAI-a koja su se počela primjenjivati od 2. kolovoza 2025., te produljeno prijelazno razdoblje do 2. kolovoza 2028. za pravila kod visokorizičnih AI sustava ugrađenih u regulirane proizvode (dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/regulatory-framework-ai#1720699867912-1>, pristup: 05.03.2026.).

4.3.2. Hrvatski pravni okvir

Na trećoj sjednici Nacionalnog vijeća za digitalnu transformaciju održanoj 06. veljače 2026., pod predsjedanjem premijera Republike Hrvatske, najavljeno je skorašnje donošenje Nacionalnog plana za razvoj umjetne inteligencije do 2032. godine. Prema navedenom planu istaknuta su četiri posebna cilja i to ljudski potencijali, infrastruktura i podaci, etična i zakonita primjena te inovacije i gospodarstvo, dok su kao prioritetna područja navedeni javna uprava, zdravstvo, poljoprivreda i okoliš, energetika, promet i turizam. Također je istaknuto kako su za EU Digitalni paket i zakonodavni okvir u pripremi eIDAS 2.0 transpozicija, Quantum Act inicijativa i EU Cloud Rulebook, dok Digital Omnibus koji se sastoji od AI akta, Akta o podacima, Uredbi o protoku podataka, Direktivi o otvorenim podacima i Aktom o upravljanju podacima nastoji postići pojednostavljenje, odnosno manje birokracije a više inovacija. Cilj zakonodavnog okvira je smanjenje administrativnog tereta za poduzetnike te zaštita temeljnih prava građana EU-a (dostupno na: https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2026/Veljaca/6_veljace/Nacionalno_vijece_za_digitalnu_transformaciju.pdf, pristup: 07.03.2026.).

5. ZAKLJUČAK

Razvoj hrvatske javne uprave u relativno kratkom razdoblju od početka devedesetih godina do danas obilježen je važnim reformskim zahvatima i postupnim uvođenjem digitalnih rješenja. Digitalizacija upravnih postupaka i razvoj e-usluga, uključujući sustav e-Građani, bitno su utjecali

na način organizacije i funkcioniranja javne uprave te na dostupnost javnih usluga građanima i poslovnim subjektima. Ubrzavanjem postupaka, smanjenjem administrativnog opterećenja i povećanjem transparentnosti stvoren je okvir za učinkovitije i građanima pristupačnije pružanje javnih usluga.

Uvođenje umjetne inteligencije u javnu upravu otvara dodatne mogućnosti za daljnje unapređenje učinkovitosti i kvalitete javnih usluga, ali istodobno nameće nova pitanja vezana uz zaštitu temeljnih prava, etičnost postupanja i povjerenje građana. Europski i nacionalni normativni okvir, osobito Akt o umjetnoj inteligenciji i povezani strateški dokumenti, nastoje uspostaviti ravnotežu između poticanja inovacija i osiguravanja visokih standarda sigurnosti, transparentnosti i odgovornosti pri uporabi umjetne inteligencije. U tom se kontekstu javna uprava suočava s izazovom da pri uvođenju novih tehnologija osigura odgovarajući ljudski nadzor, spriječi diskriminatorne ishode i očuva povjerenje građana u pravednost i razumljivost upravnog postupanja.

Za daljnji razvoj digitalizirane javne uprave u Republici Hrvatskoj ključno je sustavno ulaganje u jačanje digitalnih kapaciteta, edukaciju javnih službenika i građana te u kontinuirano praćenje učinaka primjene umjetne inteligencije u praksi. Posebnu važnost ima jasno definiranje odgovornosti, razvoj internih procedura koje će osigurati usklađenost s nacionalnim i europskim propisima te otvoren i pravodobno vođen dijalog s javnošću o prednostima i rizicima novih tehnologija. Samo takav pristup može omogućiti da digitalna transformacija i primjena umjetne inteligencije doista pridonese jačanju učinkovitosti, pravednosti i transparentnosti javne uprave te očuvanju povjerenja građana u njezin rad.

LITERATURA

Knjige

1. Koprić, I. i dr., Upravna znanost, 2016., Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, str. 362-384
2. Pusić, E., Upravljanje u suvremenoj državi, 2002., Društveno veleučilište u Zagrebu, Suvremena javna uprava, str. 25-42

Članak u elektroničkom časopisu ili online bazi podataka:

1. Cerrillo Martínez, A. . (2024)., The use of artificial intelligence in public administration, *Review of International and European Economic Law*, str. 3., dostupno na: <https://rieel.com/index.php/rieel/article/view/91>, pristup: 28.02.2026.
2. Đanić Čeko, A., Guštin, M., Digitalizacija Hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2022., str. 807.
3. Lozić, J., Digitalna transformacija organizacije: putovanje od digitalizacije do digitalne transformacije, Zbornik Sveučilišta Libertas, 2023., str. 211-223., dostupno na: <https://doi.org/10.46672/zsl.8.9.14>, pristup: 24.02.2026.
4. Musa, A., Uprava u digitalno doba, Transformacijski potencijal e – uprave za veću učinkovitost i odgovornost, Forum za javnu upravu, Zagreb, 2016.
5. OECD (2025.), AI in civil service reform, *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*, OECD Publishing, Paris, dostupno na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/governing-with-artificial-intelligence_398fa287/795de142-en.pdf , pristup: 03.03.2026., str. 196.
6. OECD (2025.), How artificial intelligence is accelerating the digital government journey, *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*, OECD Publishing, Paris, dostupno na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/governing-with-artificial-intelligence_398fa287/795de142-en.pdf , pristup: 03.03.2026., str. 16.,22.,23.

7. Vrčec, N. i dr., Uprava u digitalno doba, Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost, Forum za javnu upravu, Zagreb, 2016., dostupno na: https://iju.hr/Dokumenti/fju_12.pdf , pristup: 22.02.2026., www.iju.hr

8. Vujević, R., Istraživanje o spremnosti državnih tijela za uvođenje i primjenu sustava umjetne inteligencije (UI) te potrebama za izobrazbom u području UI, stručno istraživačko izvješće, Državna škola za javnu upravu, 2025., www.dsju.hr, dostupno na: https://www.dsju.hr/wp-content/uploads/2026/02/AI-Indeks-izvjesce-HR_final.pdf, pristup: 03.03.2026.

Izvori preuzeti s interneta

1. www.mpudt.gov.hr, dostupno na: <https://mpudt.gov.hr/digitalna-transformacija/npoo/29154?lang=hr>, pristup: 24.02.2026.

2. Nacionalni plan oporavka i otpornosti (Vlada Republike Hrvatske, 2001., dostupno na: <https://planoporavka.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//Plan%20oporavka%20i%20otpornosti,%20srpanj%202021..pdf>)

3. Izvješće Europske komisije za Hrvatsku o digitalnom desetljeću 2025., dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/node/13712/printable/pdf>, pristup: 23.02.2026.

4. Standard razvoja e – Usluga u Republici Hrvatskoj, Smjernice, str. 8., 10., dostupno na: https://mpudt.gov.hr/UserDocImages/RDD/e-Standardi/Standard%20razvoja%20javnih%20e_usluga%20u%20RH_Smjernice.pdf, pristup: 26.02.2026.

5. www.vlada.gov.hr , dostupno na: <https://vlada.gov.hr/vijesti/portal-e-gradjani-dostupno-100-usluga/33688#:~:text=Portal%20e%2DGr%C4%91ani%20projekt%20je%20Vlade%20Republike%20Hrvatske,ili%20osoba%20za%20koje%20su%20skrbnici%20kao,> pristup: 27.02.2026

6. www.vlada.gov.hr, dostupno na: <https://vlada.gov.hr/novih-900-milijuna-eura-za-nacionalni-plan-oporavka-i-otpornosti/46130>, pristup: 27.02.2026

7. www.vlada.gov.hr, dostupno na: https://vlada.gov.hr/UserDocImages/Vijesti/2026/Veljaca/6_veljace/Nacionalno_vijece_za_digitalnu_transformaciju.pdf, pristup: 07.03.2026.

8. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. - 2026., pristup: 28.02.2026., dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/clanak/umjetna-inteligencija>
9. Sveučilište u Helsinkiju i MinnaLearn, sadržaj preuzet iz certificiranog tečaja „Elements of AI“ održanog u „Inkubatoru za nove tehnologije Trokut Šibenik“, studeni 2025., više na: www.minnalearn.com
10. www.britannica.com, <https://www.britannica.com/biography/John-Searle> (pristup: 02.03.2026.)
11. www.commission.europa.eu, dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/ai-office>, pristup: 04.03.2026.
12. AI Continent Action Plan, European Commission, Brussels, 2025., str. 1-3., dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ai-continent-action-plan>, pristup: 04.03.2026.

Propisi

1. Strategija „Informacijska i komunikacijska tehnologija – Hrvatska u 21. stoljeću“, („Narodne novine“ br. 109/2002)
2. Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032.godine („Narodne novine“ br. 2/23)
3. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine („Narodne novine“ br. 13/21)
4. **Europska deklaracija o digitalnim pravima i načelima za digitalno desetljeće, Službeni list Europske Unije (2023/C 23/01), 2023., čl. 8-9., 16-17., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>, pristup: 04.03.2026.**
5. Akt o umjetnoj inteligenciji (Uredba (EU) 2024/1689 o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji)
6. Zakon o sustavu državne uprave, „Narodne novine“ br. 75/1993
7. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, „Narodne novine“ br. 90/1992
8. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, „Narodne novine“ br. 33/2001
9. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ br. 33/2001).
10. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, „Narodne novine“ br. 140/09.
11. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ br. 85/2010)

ANALIZA PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

ANALYSIS OF THE BUDGET OF LOCAL AND REGIONAL SELF- GOVERNMENT UNITS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud.

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

Blage Zadre 2, 32000 Vukovar

e-mail: stojanovic@vevu.hr

Sažetak:

Učinkovito funkcioniranje sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave uvjetovano je odgovarajućim modelom financiranja koji treba osigurati dostatne prihode pomoću kojih se izvršavaju rashodi odnosno obavljaju javne funkcije u nadležnosti samoupravnih jedinica. Prihodi i primici te rashodi i izdaci samoupravne jedinice za fiskalnu godinu nalaze se pobrojani u proračunu samoupravne jedinice (županije, grada i općine) kao temeljnom financijskom i pravnom aktu kojim se iskazuju ciljevi i prioriteti financiranja lokalnih javnih usluga, ostvarivanja razvoja lokalne zajednice kao i načini njihovog financiranja. Stoga je cilj rada analizirati strukturu proračunskih prihoda i rashoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2019. godine do 2024. godine te ukazati na strukturne promjene u proračunima JLP(R)S-a s obzirom na pojedine oblike proračunskih prihoda i rashoda. Analiza proračunskih prihoda usmjerena je na strukturu i dinamiku poreznih prihoda, pomoći i transfere

iz državnog proračuna i sredstva EU fondova, prihode od imovine, administrativne pristojbe i naknade i ostale prihode, dok se proračunski rashodi analiziraju kroz kretanje rashoda za zaposlene, materijalne i financijske rashode, subvencije, dane pomoći, naknade građanima i kućanstvima te ostale rashode. Rezultati analize trebaju objasniti temeljne značajke postojeće proračunske strukture i fiskalne pozicije JLP(R)S-a te ukazati na moguća unaprjeđenja sustava u narednom razdoblju. U analizi se koriste sekundarni izvori podataka koji su dostupni iz službenih izvora Ministarstva financija, a primjenjuje se deskriptivna statistika i komparativna analiza između pojedinih vrsta samoupravnih jedinica.

Ključne riječi: lokalna i područna samouprava, analiza proračuna JLP(R)S-a, struktura proračunskih prihoda i rashoda.

Summary:

The efficient functioning of the system of local and regional self-government is conditioned by an appropriate financing model that should ensure sufficient revenues to execute expenditures or perform public functions within the jurisdiction of the self-government units. The revenues and receipts, as well as expenditures and outlays of the self-government unit for a fiscal year are listed in the budget of the self-government unit (county, city and municipality) as the fundamental financial and legal act that expresses the goals and priorities of financing local public services, achieving local community development, as well as the methods of their financing. Therefore, the aim of the paper is to analyze the structure of budgetary revenues and expenditures of local and regional self-government units in the Republic of Croatia in the period from 2019 to 2024 and to point out structural changes in the budgets of LRSG units with regard to specific types of budget revenues and expenditures. The analysis of budget revenues focuses on the structure and dynamics of tax revenues, aids and transfers from the state budget and EU funds, property revenues, administrative fees and charges and other revenues, while budget expenditures are analyzed through trends in expenditures for employees, material and financial expenditures, subsidies, aids provided, payments to citizens and households and other expenditures. The results of the analysis should explain the fundamental characteristics of the existing budget structure and fiscal position of LRSG units and indicate possible improvements

in the system in the coming period. The analysis uses secondary data sources available from official sources of the Ministry of Finance, and applies descriptive statistics and comparative analysis between individual types of self-government units.

Keywords: local and regional self-government, budget analysis of LRSG units, structure of budget revenues and expenditures.

1. UVOD

Jedan od ključnih elemenata učinkovitosti funkcioniranja sustava samouprave jest odgovarajući model financiranja kojim će se osigurati dostatni prihodi za podmirenje rashoda i izvršavanje javnih funkcija u djelokrugu samoupravnih jedinica. Sustav samouprave u Republici Hrvatskoj razlikuje lokalnu samoupravu koju čine gradovi i općine te područnu (regionalnu) samoupravu koju čine županije. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(R)S) planiraju prihode i primitke te rashode i izdatke u svom godišnjem proračunu kao temeljnom financijskom i pravnom aktu u kojem se iskazuju ciljevi i prioriteti financiranja lokalnih javnih usluga i ostvarivanja razvoja lokalne zajednice. Zakonski utvrđen financijski okvir određuje načine i izvore financiranja kao i iznose pojedinih proračunskih prihoda i primitaka JLP(R)S-a te izravno utječe na mogućnost izvršavanja rashoda u vezi s obavljanjem poslova u propisanom djelokrugu. Analiza proračunske strukture i njezinih promjena u vremenu predstavlja ključni element za ocjenu učinkovitosti i adekvatnosti izabranog modela financiranja JLP(R)S-a. Stoga je cilj rada analizirati strukturu proračuna JLP(R)S-a, objasniti temeljne značajke postojeće proračunske strukture te ukazati na moguća unaprjeđenja sustava u narednom razdoblju. U prvom dijelu rada daje se pregled teorijskog utemeljenja sustava samouprave te propisa koji određuju zakonski okvir financiranja JLP(R)S-a, nakon čega u drugom dijelu slijedi analiza proračuna JLP(R)S-a u razdoblju od 2019. do 2024. godine. U zaključku rada sumiraju se osnovni rezultati provedene analize i ukazuje na moguća unaprjeđenja modela financiranja.

2. SUSTAV FINANCIRANJA JLP(R)S-A – TEORIJSKI I ZAKONSKI OKVIR

Sustav lokalne i područne samouprave temelji se na konceptu sudjelovanja građana u upravljanju lokalnim javnim poslovima, a podrazumijeva proces teritorijalne decentralizacije te prijenos ovlasti i sredstava sa središnje države na niže samoupravne jedinice. Teorijski okvir financiranja lokalne i područne samouprave potječe iz javnih financija, a temelji se na fiskalnom federalizmu i fiskalnoj decentralizaciji prema kojima je unaprjeđenje alokacije javnih resursa i povećanje učinkovitosti u pružanja javnih usluga moguće ostvariti prijenosom ovlasti na niže razine vlasti (Musgrave, 1959; Oates, 1972; Tiebout, 1956). Suvremeni trendovi u području fiskalne decentralizacije ističu potrebu uravnoteženja fiskalne autonomije, fiskalne odgovornosti i fiskalnog izravnjanja, pri čemu posebnu važnost ima stabilnost vlastitih prihoda, transparentnost proračunskog procesa i jasna raspodjela nadležnosti između razina vlasti (OECD, 2019). Rješavanje vertikalnih i horizontalnih neravnoteža kroz odgovarajuće sustave međuproračunskih transfera i fiskalnog izravnjanja od ključne su važnosti za financiranje samoupravnih jedinica (Primorac i sur., 2022; Bajo i Primorac, 2014). Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN 14/97) definira lokalnu samoupravu kao pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u zakonski određenim okvirima, uređuju i upravljaju bitnim dijelom javnih poslova uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva. U članku 9. EPLS-a propisuje se da lokalne jedinice imaju pravo na odgovarajuće prihode kojima mogu slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti i koji moraju biti razmjerni dodijeljenim ovlastima. Povelja predviđa postojanje fiskalne autonomije u dijelu samostalnog određivanja stopa lokalnih poreza i naknada u zakonski određenim granicama te postojanje zaštite financijski slabijih lokalnih jedinica kroz postupke financijskog ujednačavanja. Ustavom Republike Hrvatske (NN 85/10) građanima je zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, a jedinice samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolazu u obavljanju poslova iz svoga djelokruga. Prihodi jedinica moraju biti razmjerni poslovima koje obavljaju, a država je dužna pomagati financijski slabije jedinice u skladu sa zakonom. Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj uređen je kao dvostupanjski sustav kojeg čini dvije razine vlasti ispod središnje, odnosno državne razine (Koprić, 2010). Prvi stupanj čine jedinice lokalne samouprave, 428 općina i 127 gradova, drugi stupanj čine jedinice područne (regionalne) samouprave, 20 županija, dok Grad Zagreb ima istovremeno

status grada i županije. Dakle, dvostupanjski sustav samouprave u Hrvatskoj čini sveukupno 576 samoupravnih jedinica i to 555 jedinica lokalne samouprave (općine i gradovi), 20 jedinica područne (regionalne) samouprave (županije) i Grad Zagreb koji ima dvojni status grada i županije (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2025). Teritorijalni sustav samouprave uređen je Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15) koji utvrđuje područja županija, gradova i općina te pitanja od značaja za područno ustrojstvo JLP(R)S-a. Kako bi samouprava bila u mogućnosti obavljati poslove u njezinom djelokrugu, ona mora raspolagati dostatnim proračunskim prihodima i primicima. Zakonski okvir financiranja samoupravnih jedinica određuje nekoliko temeljnih zakona. Zakon o proračunu (NN 144/21) uređuje cjelokupni proračunski proces i upravljanje javnim financijama na svim razinama vlasti. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01-144/20) u člancima 67-72. uređuje imovinu i financiranje lokalne i područne (regionalne) samouprave. Samoupravne jedinice imaju prihode kojima slobodno raspolažu u okviru svoga samoupravnog djelokruga, a isti moraju biti razmjerni s poslovima koje obavljaju njihova tijela u skladu sa zakonom. U članku 68. taksativno se navode vrste prihoda JLP(R)S-a kao što su općinski, gradski i županijski porezi, naknade, doprinosi i pristojbe, prihodi od stvari i imovinskih prava, prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba, prihodi od naknada za koncesije, prihodi od kazni i oduzete imovinske koristi, udio u zajedničkom porezu, sredstva pomoći iz državnog proračuna i dr. Zakonom o financiranju JLP(R)S-a (NN 127/17-114/23) uređuju se izvori sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga, raspodjela prihoda od poreza na dohodak, fiskalno izravnjanje i financiranje decentraliziranih funkcija. U članku 3. navode se izvori financiranja JLP(R)S-a kao što su prihodi od poreza, prihodi od pomoći i prihodi iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima. Porezni prihodi su prihodi od zajedničkog poreza i lokalni porezi. Zajednički porez je porez na dohodak čiji se prihodi raspodjeljuju na udio općine ili grada 74%, udio županije 20% i udio za decentralizirane funkcije 6%, dok se lokalni porezi uređuju posebnim zakonom. Samoupravne jedinice koje preuzmu financiranje decentraliziranih funkcija raspodjeljuju propisani šest postotni udio u porezu na dohodak na osnovno školstvo 1,9%, srednje školstvo 1,3%, socijalnu skrb (domovi za starije) 0,8%, zdravstvo 1,0% i vatrogastvo (javne vatrogasne postrojbe) 1,0%. Također, prihodi koji se ostvaruju od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije (1) za crpljenje mineralnih, geotermalnih

i prirodnih izvorskih voda te (2) za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu prema Zakonu o koncesijama (NN 69/17, 107/20) jesu zajednički prihodi koji se raspodjeljuju između države, općine i grada, pri čemu se prva dijeli u omjeru 50:50, a potonja 70:30 u korist države naspram lokalne jedinice. Zakonom je uređena raspodjela sredstava fiskalnog izravnjanja (članak 8-9.) koja ostvaruju samoupravne jedinice čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda. Posebno se utvrđuje kapacitet ostvarenih poreznih prihoda za općine i gradove, a posebno za županije, dok se referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda posebno određuju za općine, gradove i županije; za 2026. godinu navedene referentne vrijednosti iznose 608,55 EUR za općine, 589,17 EUR za gradove i 75,78 EUR za županije (Ministarstvo financija, 2026). Sredstva fiskalnog izravnjanja se osiguravaju u državnom proračunu, a udio sredstava za pojedinu jedinicu u ukupnim sredstvima utvrđuje ministar financija odlukom za svaku proračunsku godinu. Lokalni porezi uređeni su Zakonom o lokalnim porezima (NN 115/16-152/24). Županijski porezi su porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila i porez na automate za zabavne igre (članak 3.), dok gradske, odnosno općinske poreze čine porez na nekretnine kao obvezni porez te porez na potrošnju i porez na korištenje javnih površina kao fakultativni porezi. Potrebno je istaknuti kako je prirez porezu na dohodak brisan kao općinski i gradski porez s 1. siječnja 2024. te kako je porez na kuće za odmor zamijenjen porezom na nekretnine s 1. siječnja 2025. godine. Prihod lokalne jedinice čine i prihodi od poreza na promet nekretnina u skladu s Zakonom o porezu na promet nekretnina (NN 115/16, 106/18), pri čemu se porez obračunava na tržišnu vrijednost nekretnine po stopi od 3% u trenutku nastanka porezne obveze. Naposljetku, pitanja zaduživanja i davanja jamstava JLP(R)S-a regulira već spomenuti Zakon o proračunu (NN 144/21) u svom devetom poglavlju (čl. 118.-130.). Samoupravne jedinice se mogu zaduživati uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira, a ograničenja su propisana odredbama zakona o izvršavanju državnog proračuna za određenu godinu (primjerice, Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2025. godinu, članak 31., NN 149/24, 134/25, 136/25). Zakonom su propisani uvjeti kratkoročnog i dugoročnog zaduživanja, iznos ukupne godišnje obveze do koje se jedinica može zadužiti, zaduživanje za provedbu projekata sufinanciranih iz fondova EU i projekata energetske učinkovitosti, ugovori o javno-privatnom partnerstvu,

dugoročno zaduživanje proračunskih i izvanproračunskih korisnika, davanje jamstava i druga pitanja od značaja za zaduživanje jedinica.

3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Metodološki pristup se temelji na analizi sekundarnih izvora podataka koji su dostupni iz službenih izvora. Primarni izvor podataka čine financijski izvještaji JLP(R)S-a za razdoblje od 2019. do 2024. godine, koje sustavno prikuplja, obrađuje i objavljuje Ministarstvo financija, a javno su dostupni na <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-jlp-r-s/203>. U analizi proračuna JLP(R)S-a primjenjuje se deskriptivna statistika i komparativna analiza što omogućuje uvid u ključne vrste proračunskih prihoda i rashoda te strukturu proračuna. Analiza višegodišnjeg razdoblja omogućuje utvrđivanje trendova u kretanju pojedinih proračunskih elemenata tijekom promatranog razdoblja, dok analiza strukture izračunom udjela pojedinih elemenata u ukupnim iznosima prihoda ili rashoda omogućuje uvid u relativne promjene strukture proračuna bez utjecaja nominalnog rasta. Budući da se analiza temelji na agregiranim podacima, nije moguće u potpunosti analizirati varijacije koje postoje unutar sustava i pojedinih vrsta samoupravnih jedinica, posebice s obzirom na veliki broj JLP(R)S-a i njihovu heterogenost prema veličini, broju stanovnika i drugim karakteristikama.

4. ANALIZA PRORAČUNA JLP(R)S-a

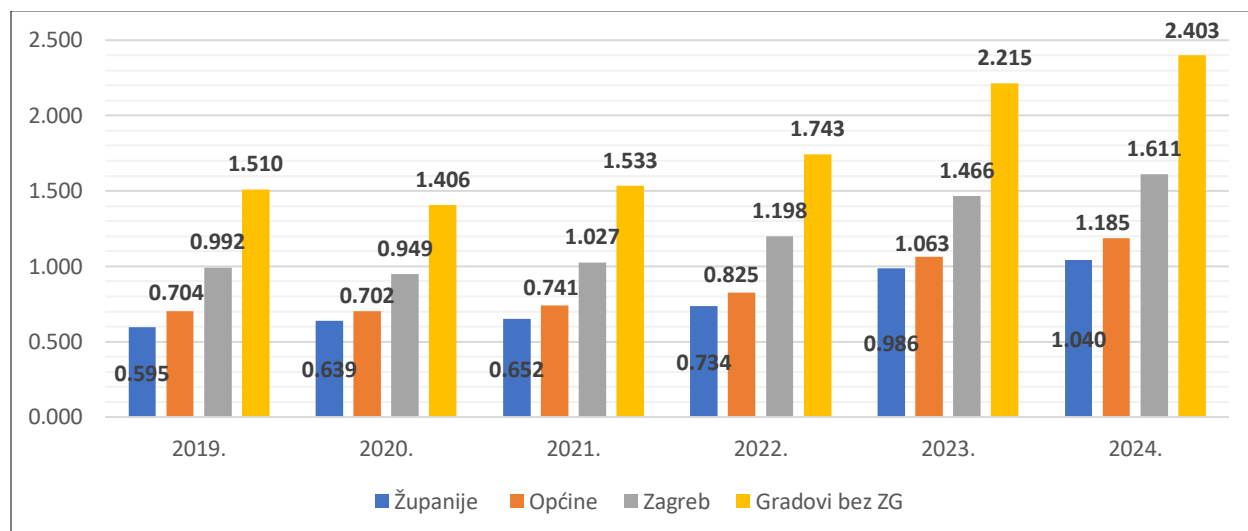
Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruje značajne proračunske prihode i primitke na godišnjoj razini. Ukupni prihodi i primici svih JLP(R)S-a povećali su se za 65% i to s 4,14 mlrd. EUR u 2019. na 6,81 mlrd. EUR u 2024. godini (Tablica 1). U strukturi prihoda i primitaka dominiraju prihodi poslovanja koji u promatranom razdoblju u prosjeku čine 90,31% ukupno ostvarenih prihoda i primitaka, prihodi od prodaje nefinancijske imovine čine 2,86%, a primici od financijske imovine i zaduživanja 6,83%.

Tablica 1. Proračunski prihodi i primici JLP(R)S-a (u mil. EUR)

#	Prihodi i primici	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	Indeks 2024./2019.
6	Prihodi poslovanja	3.800,58	3.697,66	3.952,47	4.499,86	5.729,20	6.239,12	164
7	Prihodi od prodaje nefin. imovine	110,40	100,17	127,08	123,53	112,80	341,77	310
8	Primici od finan. imovine i zaduživ.	224,54	489,17	438,67	321,72	281,42	225,81	101
Σ	Ukupno	4.135,52	4.286,99	4.518,22	4.945,10	6.123,41	6.806,70	165
--	Udio 6 / Σ (%)	91,90	86,25	87,48	91,00	93,56	91,66	-

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH (Ministarstvo financija, 2026a)

S obzirom na prethodno prikazanu strukturu proračuna JLP(R)S-a, dominantni prihodi poslovanja prikazani su na Grafikonu 1. i to prema vrstama samoupravnih jedinica (županije, gradovi, općine) te posebno za Grad Zagreb (zbog njegovog dvojnog statusa i ekonomskog značaja).

Grafikon 1. Prihodi poslovanja JLP(R)S-a za razdoblje 2019.-2024. godine (u mlrd. EUR)


Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH (Ministarstvo financija, 2026a)

Raspoloživi podaci pokazuju stalni rast prihoda poslovanja u promatranom razdoblju osim za 2020. kada dolazi do blagog smanjenja prihoda poslovanja na razini sustava za 2,71% u odnosu na 2019. uslijed posljedica izbijanja pandemije COVID-19 i restriktivnih „lockdown“ mjera. Prihodi općina su se smanjili 0,2%, prihodi gradova 6,87% te prihodi grada Zagreba za 4,25%, dok su se prihodi županija povećali 7,45%. U promatranom razdoblju ostvaren je porast prihoda poslovanja županija 75%, općina 68%, Zagreba 63% i gradova 59% što na razini sustava JLP(R)S-a čini porast 64% i to s 3,81 mlrd. EUR u 2019. na 6,24 mlrd. EUR u 2024. Zamjetan je značajan rast prihoda poslovanja 2022. i 2023. pa su tako na razini sustava prihodi za 2022. porasli za 13,85% u odnosu na 2021. godinu, odnosno 27% za 2023. u odnosu na 2022., pri čemu je ostvaren porast od 34% za županije, 29% za općine, 22% za Zagreb te 27% za gradove. Opisani porast primarno je posljedica izmjena financiranja JLP(R)S-a iz 2021. godine, nominalnog rasta plaća i snažnih inflatornih pritisaka (prema DZS-u, stopa inflacije za 2022. iznosi 10,8%, a za 2023. 8,4%). Promatrano u apsolutnim iznosima, najveće prihode poslovanja za 2024. ostvaruju gradovi, njih 127 ostvarilo je 2,40 mlrd. EUR, zatim Zagreb 1,61 mlrd. EUR, 428 općina 1,19 mlrd. EUR te naposljetku 20 županija 1,04 mlrd. EUR. Ekonomska snaga Zagreba ogleda se u činjenici kako njegovi prihodi poslovanja u promatranom razdoblju čine u prosjeku 67% prihoda gradova, odnosno 40% prihoda 127 gradova i Grada Zagreba te 26% prihoda na razini svih JLP(R)S-a.

Struktura prihoda poslovanja prema vrstama prikazana je u Tablici 2. Prema značaju za financiranje, najznačajniji su prihodi od poreza koji su porasli 70% u promatranom razdoblju i to s 2,18 mlrd. EUR u 2019. na 3,70 mlrd. EUR u 2024. godini, zatim slijede pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna s porastom od 100%, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada s porastom od 18%, te prihodi od imovine s porastom od 30%. Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga, prihodi od donacija i povrati po protestiranim jamstvima te prihodi od kazni, upravnih mjera i ostali prihodi također su porasli (14% i 29%), ali u apsolutnom iznosu ne predstavljaju značajne iznose u strukturi.

Tablica 2. Proračunski prihodi poslovanja JLP(R)S-a (u mil. EUR)

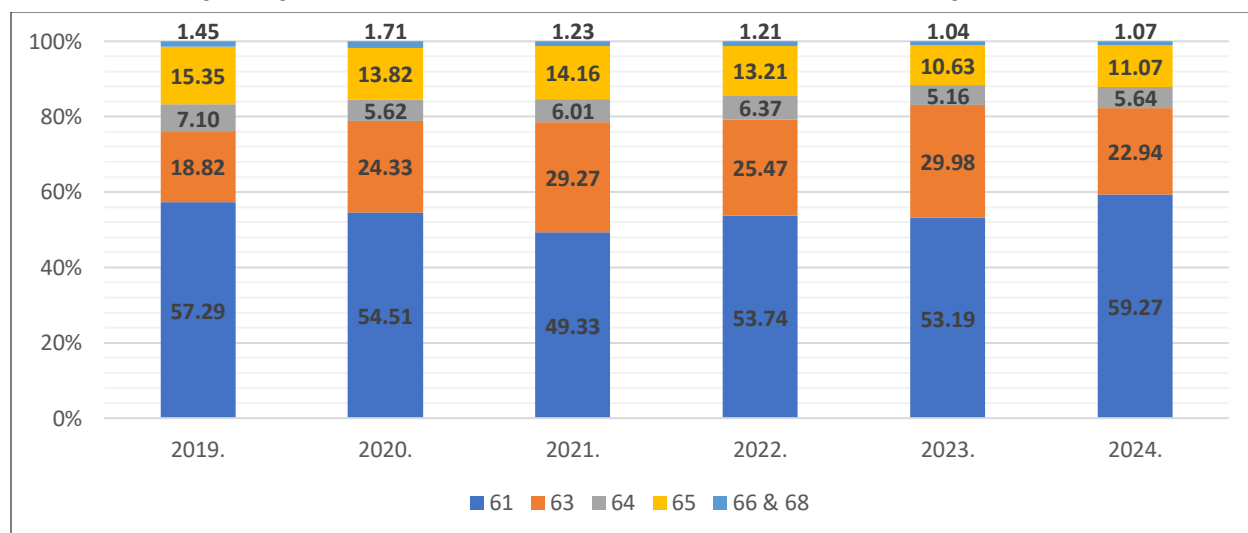
#	Prihodi poslovanja	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	Indeks 2024./2019.
61	Prihodi od poreza	2.177,18	2.015,75	1.949,68	2.418,13	3.047,38	3.697,91	170
63	Pomoći	715,24	899,81	1.157,02	1.146,20	1.717,63	1.431,51	200
64	Prihodi od imovine	269,70	207,85	237,51	286,44	295,60	351,82	130
65	Prihodi od uprav. i admin. pristojbi	583,24	510,90	559,79	594,43	608,97	690,89	118
66	Prihodi od prodaje proiz., robe i usluga	28,12	26,36	24,10	26,60	30,43	32,11	114
68	Kazne, upravne mjere i ost. prihodi	27,11	36,99	24,37	28,06	29,18	34,88	129
6	Ukupno	3.800,58	3.697,66	3.952,47	4.499,86	5.729,20	6.239,12	164

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH (Ministarstvo financija, 2026a)

Značaj pojedinih vrsta prihoda poslovanja za financiranje JLP(R)S-a razvidan je kroz analizu udjela pojedinih prihoda u ukupnim prihodima poslovanja (Grafikon 2.). Podaci pokazuju kako najveći udio u ukupnim prihodima poslovanja čine prihodi od poreza (prosječno 55% godišnje u promatranom razdoblju, a nešto manje od 60% u 2024.), zatim pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna (prosječno 25%, gotovo 30% u 2021. i 2023. što je posljedica snažnog utjecaja i korištenja EU fondova) te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi,

pristojbi po posebnim propisima i naknada (prosječno 13%, najveći udio 15% u 2019., najmanji 11% u 2024.). Prihodi od imovine imaju prosječni udjel 5,98%, dok prosječni udjel prihoda od prodaje proizvoda, robe i usluga te kazni, upravnih mjera i ostalih prihoda čini prosječno svega 1,29%.

Grafikon 2. Udjeli pojedinih vrsta prihoda u ukupnim prihodima poslovanja JLP(R)S-a (u %)



Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH (Ministarstvo financija, 2026a)

Zbog ograničenosti prostora nije moguće detaljnije analizirati dinamiku i strukturu pojedinih prihoda poslovanja. Tako bi primjerice daljnja analiza pokazala da najznačajnije porezne prihode čine prihodi od poreza i prireza na dohodak (porast od 100% u promatranom razdoblju, prosječni udio 88,83%; prirez je ukinut 1. siječnja 2024. godine, ali je lokalnim jedinicama dana mogućnost određivanja poreznih stopa na porez na dohodak u zakonski određenim granicama) i prihodi od poreza na imovinu (+61% u promatranom razdoblju, prosječni udio 8,79%), dok najznačajnije prihode od pomoći čine primljene pomoći proračunu i izvanproračunskim korisnicima iz drugih proračuna (+274%, prosječni udio 43,25%), pomoći temeljem prijenosa EU sredstava (+40%, prosječni udio 28,53%) i pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije (-2%, prosječnu udio 21,31% s tendencijom smanjenja, npr. udio u 2019. iznosi 29,23%, a 2024. 14,35%).

Ako analiziramo proračunske rashode i izdatke, zamjećujemo da su se ukupni rashodi i izdaci svih JLP(R)S-a povećali 61% i to s 4,18 mlrd. EUR u 2019. na 6,62 mlrd. EUR u 2024. godini (Tablica

3). U strukturi dominiraju rashodi poslovanja koji u prosjeku čine 73,46% ukupno ostvarenih rashoda i izdataka, dok rashodi za nabavu nefinancijske imovine čine 20,94%, a izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova 5,60% u promatranom razdoblju (najveći udjeli od 8,93% i 6,13% ostvareni su 2022. i 2023. godine).

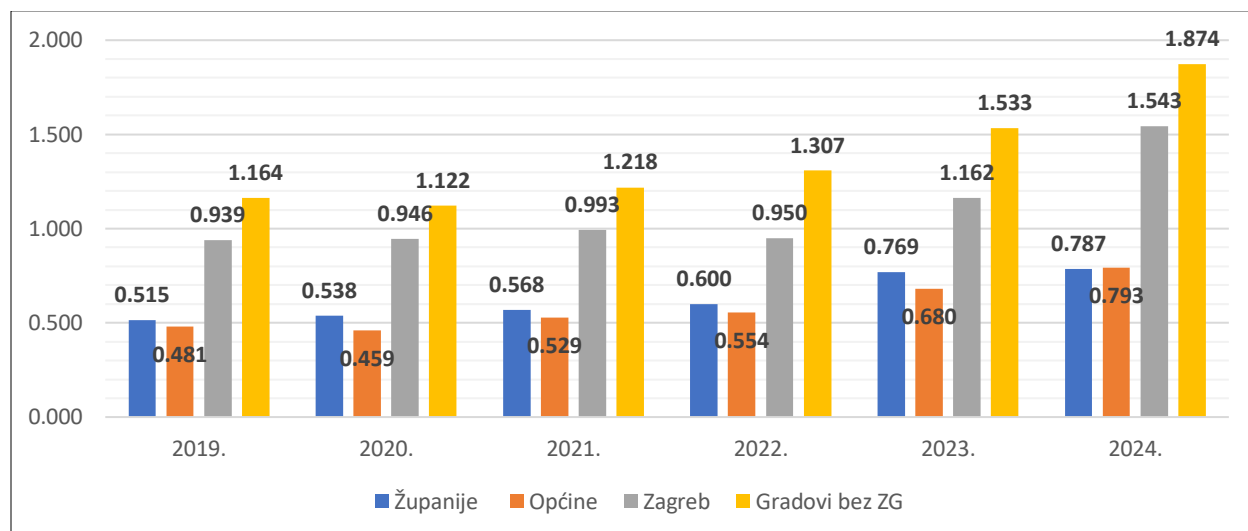
Tablica 3. Proračunski rashodi i izdaci JLP(R)S-a (u mil. EUR)

#	Rashodi i izdaci	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	Indeks 2024./2019.
3	Rashodi poslovanja	3.098,9 3	3.064,6 9	3.307,7 9	3.412,5 6	4.144,0 3	4.997,2 0	161
4	Rashodi za nabavu nefinan. imovine	919,28	951,27	927,69	851,46	1.242,9 8	1.369,8 5	149
5	Izdaci za finan. imov. i otp. zajmova	162,80	209,47	262,98	418,04	351,75	255,26	157
Σ	Ukupno	4.181,0 1	4.225,4 3	4.498,4 7	4.682,0 6	5.738,7 6	6.622,3 1	158
--	Udio 3 / Σ (%)	74,12	72,53	73,53	72,89	72,21	75,46	-

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH (Ministarstvo financija, 2026a)

Kretanje rashoda poslovanja kao dominantne stavke u strukturi rashoda i izdataka JLP(R)S-a prikazano je prema vrstama samoupravnih jedinica i izdvojeno za Grad Zagreb na Grafikonu 3.

Grafikon 3. Rashodi poslovanja JLP(R)S-a za razdoblje 2019.-2024. godine (u mlrd. EUR)



Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH (Ministarstvo financija, 2026a)

Podaci pokazuju da su rashodi poslovanja kontinuirano rasli tijekom promatranog razdoblja kako na razini sustava tako i na razini pojedinih vrsta jedinica uz manja odstupanja. Tako su se rashodi na razini sustava smanjili 1,10% u 2020. u odnosu na 2019. pri čemu su se rashodi općina smanjili 4,61% i rashodi gradova 3,58%, dok su se rashodi poslovanja Zagreb smanjili 4,27% u 2022. u odnosu na 2021. godinu. U apsolutnim iznosima najveće rashode poslovanja za 2024. ostvaruju gradovi 1,87 mlrd. EUR, zatim Zagreb 1,54 mlrd. EUR, dok su županije i općine s 0,79 mlrd. EUR gotovo izjednačene. Inače, županije su u svim godinama promatranog razdoblja osim u 2024. ostvarivale veće rashode poslovanja u odnosu na općine. Ponovno je potrebno istaknuti značaj Zagreba kao jedinice koja ostvaruje u prosjeku 80% rashoda gradova, odnosno 44% rashoda gradova i Zagreba te 30% rashoda na razini svih JLP(R)S-a. Struktura proračunskih rashoda poslovanja JLP(R)S-a prema vrstama prikazana je u Tablici 4. Prema iznosima pojedinih rashoda, najveći iznos rashoda odnosi se na pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna koje su porasle 68% u promatranom razdoblju i to s 0,97 mlrd. EUR u 2019. na 1,63 mlrd. EUR u 2024. godini, slijede materijalni rashodi koji su narasli 39% i to s 0,95 mlrd. EUR na 1,32 mlrd. EUR, ostali rashodi koji su narasli 104% i to s 0,41 mlrd. EUR na 0,82 mlrd. EUR te rashodi za zaposlene s povećanjem 58% i to s 0,34 mlrd. EUR na 0,54 mlrd. EUR. I ostali rashodi poslovanja su se

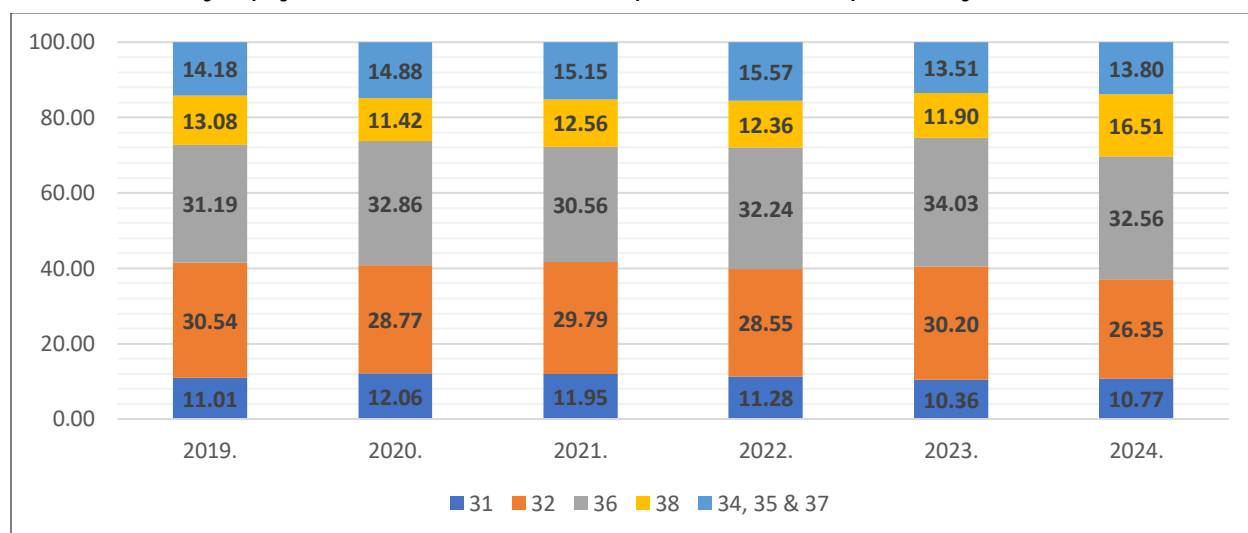
povećali pa su tako naknade građanima i kućanstvima porasle 35%, subvencije 89% te financijski rashodi 21%.

Tablica 4. Proračunski rashodi poslovanja JLP(R)S-a (u mil. EUR)

#	Rashodi poslovanja	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	Indeks 2024./2019.
31	Rashodi za zaposlene	341,04	369,67	395,25	385,05	429,23	538,43	158
32	Materijalni rashodi	946,52	881,73	985,35	974,35	1.251,49	1.316,99	139
34	Financijski rashodi	29,03	27,20	29,26	33,68	30,13	35,26	121
35	Subvencije	186,60	200,92	210,58	221,67	253,62	352,19	189
36	Dane pomoći	966,55	1.007,12	1.010,75	1.100,26	1.410,41	1.627,23	168
37	Naknade građanima i kućanstvima	223,91	227,95	261,22	275,88	276,05	302,24	135
38	Ostali rashodi	405,27	350,10	415,38	421,67	493,11	824,86	204
3	Ukupno	3.098,93	3.064,69	3.307,79	3.412,56	4.144,03	4.997,20	161

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH (Ministarstvo financija, 2026a)

Struktura udjela pojedinih rashoda poslovanja prikazana je na Grafikonu 4.

Grafikon 4. Udjeli pojedinih vrsta rashoda u ukupnim rashodima poslovanja JLP(R)S-a (u %)


Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH (Ministarstvo financija, 2026a)

Najveći udjel ostvaruju dane pomoći u inozemstvo i unutar općeg proračuna koji prosječno iznosi 32% u promatranom razdoblju, slijede materijali rashodi s prosječnim udjelom 29%, ostali rashodi s prosječnim udjelom 13% i rashodi za zaposlene s 11%. Ostale vrste rashoda imaju prosječan udjel 15%, pri čemu je prosječni udjel naknada građanima i kućanstvima 7%, subvencija 6% i financijskih rashoda 1%. Slično kao kod proračunskih prihoda, zbog ograničenosti prostora nije moguće detaljnije analizirati dinamiku i strukturu pojedinih rashoda poslovanja. Tako bi se primjerice pokazalo da najznačajnije materijalne rashode čine rashodi za usluge (+43%, prosječni udio 81,16%) i rashodi za materijal i energiju (+19%, prosječni udio 9,07%). Unutar rashoda za usluge, rashodi usluga tekućeg i investicijskog održavanja imaju prosječni udio 47,43% (+56% u promatranom razdoblju), a rashodi komunalnih usluga prosječni udio 12,75% (+41% u promatranom razdoblju). Najznačajnije rashode za dane pomoći u inozemstvo i unutar općeg proračuna čine prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti s prosječnim udjelom 88,43% i porastom od 68% u promatranom razdoblju.

5. ZAKLJUČAK

Učinkovito funkcioniranje lokalne i područne (regionalne) samouprave nije moguće bez financijskog okvira koji će osigurati JLP(R)S-ima dostatne prihode za izvršavanje rashoda u vezi s pružanjem javnih dobara i usluga na lokalnoj i područnoj razini. Sustav samouprave u Hrvatskoj čini 576 lokalnih i područnih jedinica, a utemeljen je na odgovarajućem teorijskom i zakonskom okviru. U radu je dan pregled relevantnih zakonskih propisa koji oblikuju postojeći sustav samouprave s posebnim naglaskom na propise koji čine zakonski okvir financiranja samoupravnih jedinica. Navedeni okvir izravno utječe na načine i izvore financiranja te određuje granice proračunskih prihoda i primitaka koji se koriste za izvršavanje rashoda i izdataka u djelokrugu jedinica. Analiza proračuna jedinica JLP(R)S-a u razdoblju od 2019. do 2024. godine ukazala je na ključne značajke proračuna te dinamiku i strukturu proračunskih stavki tijekom promatranog razdoblja koje je bilo obilježeno pandemijom COVID-19, promjenama zakonskog okvira financiranja 2023. i 2024., snažnim inflatornim pritiscima te nominalnim rastom plaća 2022. godine nadalje što je sve utjecalo na proračune jedinica. Rezultati analize ukazuju da proračuni JLP(R)S-a kontinuirano rastu u promatranom šestogodišnjem razdoblju. Tako su se prihodi i primici JLP(R)S-a povećali za 65% i to s 4,14 mlrd. EUR u 2019. na 6,81 mlrd. EUR u 2024., a u strukturi dominiraju prihodi poslovanja s prosječnim udjelom 90,31%. Za prihodnu stranu proračuna JLP(R)S-a najznačajniji su porezni prihodi s udjelom 55% (porez na dohodak je 90% poreznih prihoda), pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna s udjelom 25% (pomoći iz drugih proračuna s udjelom 43% i pomoći iz EU sredstava 29% ukupnih pomoći) te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi s prosječnim udjelom 13%. Rashodi i izdaci JLP(R)S-a rastu nešto sporije u odnosu na prihode i primitke te su porasli 65% i to s 4,18 mlrd. EUR u 2019. na 6,62 mlrd. EUR u 2024. Rashodi poslovanja prosječno čine 73% ostvarenih rashoda i izdataka, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 20,94% što ukazuje na investicijsku aktivnosti JLP(R)S-a. U strukturi rashoda poslovanja dominiraju dane pomoći s prosječnim udjelom 32%, materijalni rashodi 29%, ostali rashodi 13% i rashodi za zaposlene 11%. Zaključno, postojeća proračunska struktura, uz stalni nominalni rast, snažno je uvjetovana dominacijom prihoda od poreza na dohodak, međuproračunskim transferima i pomoćima iz EU sredstava, dominantnim utjecajem rashoda za zaposlene i materijalnih rashoda na veličinu tekućih

rashoda, znatnim iznosima danih pomoći te ograničenom zaduženosti. Stoga je u narednom razdoblju potrebno uložiti napore u cilju jačeg diversificiranja izvora financiranja te smanjenja utjecaja primljenih pomoći i EU sredstva na proračune JLP(R)S-a uz poduzimanje aktivnosti u cilju integracije, okrupnjavanja i ekonomskog jačanja postojećih JLP(R)S-a. Diversifikacija izvora pretpostavlja, prije svega, jačanje ekonomske snage što nije ostvarivo bez okrupnjavanja postojećih jedinica i smanjenja teritorijalne fragmentiranosti sustava. Promjenu teritorijalnog ustroja treba pratiti promjena djelokruga poslova prema pojedinim vrstama jedinica te posljedično i promjena financijskog okvira koji treba osigurati dostatne izvore financiranja koji su razmjerni dodijeljenim ovlastima. Samo ekonomski veće i snažnije jedinice bit će u mogućnosti povećati udio vlastitih izvornih prihoda u proračunu te na taj način smanjiti ovisnost o sadašnjim dominantnim izvorima. Međutim, potrebno je uvažiti činjenicu kako na institucionalno oblikovanje samoupravnog sustava ne utječu isključivo racionalni i ekonomski čimbenici i razmatranja, već se isti ustrojava pod snažnim utjecajem političkih silnica i aktualnih odnosa političkih snaga u zakonodavnom tijelu što često može biti odlučujući čimbenik u definiranju opsega fiskalne autonomije, raspodjele nadležnosti, mehanizama fiskalnog izravnjanja i drugih pitanja od značaja za funkcioniranje i financiranje JLP(R)S-a.

LITERATURA

1. Bajo, A. i Primorac, M. (2014). Fiskalna decentralizacija i fiskalna neravnoteža u državama članicama Europske unije. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 14(2), str. 427. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/129898> (10.03.2026.)
2. DZS (2026). Cijene. Indeks potrošačkih cijena. Dostupno na: <https://web.dzs.hr/dashboard/hr/> (23.03.2026.)
3. Koprić, I. (2010). Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(2), str. 371-385. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/135426> (15.03.2026.)
4. Ministarstvo financija (2026). Fiskalno izravnjanje. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/fiskalno-izravnjanje/202> (10.03.2026.)
5. Ministarstvo financija (2026a). PR-RAS i RAS-funkc za razdoblje 2019.-2024. (EURO). Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-jlp-r-s/pr-ras-i-ras-funkc-za-razdoblje-2019-2024-euro/3922> (20.02.2026.)
6. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2025). Popis županija, gradova i općina. Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/korisne-informacije/iz-djelokruga/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-24398/popis-zupanija-gradova-i-opcina-24402/24402> (16.03.2026.)
7. Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
8. Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
9. OECD (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. Paris: OECD Publishing, Dostupno na: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en> (05.03.2026.)
10. Primorac, M., Martínez-Vázquez, J. i Arizti, P. (2022). Achievements and unfinished agenda of the fiscal equalization system in Croatia. *Public Sector Economics*, 46(4), str. 533-567. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/clanak/415047> (12.03.2026.)
11. Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, str. 416-424.
12. Zakon o financiranju JLP(R)S-a, Narodne novine br. 127/17, 138/20, 151/22, 114/23.

13. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2025. godinu, Narodne novine br. 149/24, 134/25, 136/25.
14. Zakon o koncesijama, Narodne novine br. 69/17, 107/20.
15. Zakon o lokalnim porezima, Narodne novine br. 115/16, 101/17, 114/22, 114/23, 152/24.
16. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.
17. Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine br. 115/16, 106/18.
18. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15.
19. Zakon o proračunu, Narodne novine br. 144/21.
20. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine br. 14/97.
21. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 85/10 – pročišćeni tekst.

DOBROVOLJNO SPAJANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE: HRVATSKI PRISTUP U SVJETLU KOMPARATIVNIH ISKUSTAVA

VOLUNTARY AMALGAMATION OF MUNICIPALITIES: CROATIAN APPROACH AND COMPARATIVE EVIDENCE

Izv. prof. dr. sc. Mihovil Škarica

Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet

Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb

e-mail: mskarica@pravo.unizg.hr

Sažetak

Teritorijalna konsolidacija, odnosno integracija sustava lokalne samouprave kroz smanjenje broja lokalnih jedinica jedna je od najučestalijih i najznačajnijih komponenti reformi lokalne samouprave u Europi i svijetu. Dobrovoljno spajanje lokalnih jedinica i njihovo poticanje jedna je od strategija koju države koriste kako bi postigle navedeni cilj. Hrvatska sa svojih 556 jedinica lokalne samouprave te njihovom prosječnom veličinom od oko 7,000 stanovnika pripada skupini zemalja s relativno fragmentiranim sustavom teritorijalne samouprave, a nedostaci takve teritorijalne organizacije višestruko su i kontinuirano analizirani od strane stručne i znanstvene javnosti. Nakon dugog razdoblja indiferentnosti prema problemima uzrokovanim neadekvatnom teritorijalnom organizacijom lokalne samouprave, Hrvatska je tijekom 2022. oblikovala nekoliko poticajnih mjera za dobrovoljno spajanje jedinica lokalne samouprave. I dok je funkcionalno spajanje dalo određene rezultate, do kraja 2025. nije zabilježen niti jedan slučaj stvarnog spajanja.

U radu se analiziraju komparativni trendovi teritorijalnih konsolidacijskih reformi s posebnim osvrtom na uspješne politike i mjere poticanja dobrovoljnog spajanja lokalnih jedinica, ali i na ograničeni doseg takve strategije teritorijalne konsolidacije lokalne samouprave. Cilj rada je otvoriti raspravu o uzrocima potpunog izostanka dobrovoljnih spajanja JLS-a u Hrvatskoj, razmotriti i razumjeti pozitivna komparativna iskustva, njihov kontekst, sadržaj i doseg te, na temelju toga, predložiti preporuke za poboljšanje pravnog, financijskog i političkog okvira za teritorijalnu konsolidaciju lokalne samouprave u Hrvatskoj.

Ključne riječi: *spajanje jedinica lokalne samouprave, poticajne mjere i pomoći, konsolidacija lokalne samouprave, komparativna analiza, Hrvatska*

Summary

Territorial consolidation or integration of the local government systems through reduction of the number of local government units is one of the most frequent and significant components of local government reforms in Europe and worldwide. Voluntary mergers of municipalities and their stimulation is one of the possible strategies that countries employ to achieve that goal. Croatia, with its 556 local government units and their average size of around 7,000 inhabitants, belongs to the group of countries with a relatively fragmented system of territorial self-government, and the shortcomings of such territorial organization have been repeatedly and continuously analysed and communicated by the professional and scientific community. After a long period of indifference to the problems caused by the inadequate territorial organization of local government, Croatia in 2022 introduced several incentives / financial measures for the voluntary mergers of municipalities. While functional mergers have yielded certain results, by the end of 2025, not a single case of actual (full) mergers has been recorded. The paper analyses comparative trends in territorial consolidation reforms, with a particular focus on successful policies promoting voluntary municipal mergers, but also on the limited effects of such a territorial consolidation strategy. The aim of the paper is to open a discussion on the causes of the complete absence of voluntary municipal mergers in Croatia, to consider and understand positive comparative evidence, their context, content and scope, and to propose policy and legislative

recommendations for the improvement of the legal, financial and political framework for more effective territorial consolidation of Croatian local government system.

Keywords: *municipal amalgamations/mergers, incentives, local government consolidation, comparative analysis, Croatia*

1. UVOD

Potraga za primjerenom populacijskom veličinom jedinica lokalne samouprave (JLS), odnosno njihovim optimalnim brojem u nekoj državi, jedna je od najznačajnijih karakteristika razvoja lokalne samouprave u Europi i svijetu. Teritorijalne reforme lokalne samouprave kontinuirano su prisutne gotovo u europskim zemljama od polovine 20. stoljeća naovamo, a njihova incidencija ne jenjava ni danas (Swianiewicz et al., 2017; 2022). Iako je u tom razdoblju bilo i primjera teritorijalne fragmentacije lokalne samouprave (povećavanja broja JLS i smanjenja njihove prosječne veličine), u posljednjim su desetljećima teritorijalne reforme gotovo beziznimno usmjerene ka teritorijalnoj konsolidaciji – okrupnjavanju temeljnih samoupravnih jedinica, odnosno smanjenju njihovog ukupnog broja (konsolidacijske reforme). Prema nekim izračunima, broj JLS-a u Europi se od 1990. do danas smanjio za oko 30 tisuća (Balik i Konečný, 2026: 26). Konsolidacijske reforme tijekom 20. stoljeća uglavnom su bile centralno dirigitirane i prisilne (*top-down*) te jednokratne (*one-off*). Za razliku od njih, teritorijalne reforme u 21. stoljeću sve više inkorporiraju manje invazivan i postupan (*bottom-up*) pristup omogućavanjem i poticanjem dobrovoljnog spajanja JLS-a, smjerajući postići iste ili slične učinke. Dobrovoljno spajanje postaje isključiva ili primarna strategija teritorijalne reorganizacije lokalne samouprave u brojnim zemljama ponajviše zbog čimbenika pravne i političke prirode. Širenjem i sve većim poštivanjem vrijednosti lokalne autonomije i decentralizacije u domaćem i međunarodnom kontekstu jača ustavni položaj JLS-ova te pravni sustavi niza zemalja sve više sadržavaju pravna pravila koja lokalne jedinice štite od jednostranih intervencija središnjih vlasti. U tom smjeru djeluje i Europska povelja o lokalnoj samoupravi, međunarodni sporazum koji je danas na snazi u svim državama članicama Vijeća Europe. Štoviše, prisilne konsolidacijske reforme smatraju se inherentno suprotstavljenima vrijednostima lokalne autonomije i lokalnog samoodređenja (Erlingsson et al.,

2020). S druge strane, one postaju sve više politički neoportune i nepopularne, izazivajući političke sukobe i nestabilnost vlasti na nacionalnoj razini te nailaze na otpor samih JLS-ova, njihovih asocijacija, kao i lokalnog stanovništva, utemeljen na bojazni od gubitka institucionaliziranog lokalnog identiteta i marginalizacije njihovog područja koje bi bilo uklopljeno u nove i veće lokalne jedinice.

Nakon dugog razdoblja indiferentnosti prema problemima uzrokovanim neadekvatnom teritorijalnom organizacijom lokalne samouprave koja datira s početka 1990ih, Hrvatska je tijekom 2022. oblikovala set financijskih poticajnih mjera (pomoći) koje su trebale potaknuti dobrovoljno (funkcionalno i stvarno) spajanje JLS-ova. Međutim, unatoč ambiciozno proklamiranim ciljevima, do danas nije realiziran ni jedan slučaj dobrovoljnog (stvarnog) spajanja dvije ili više JLS-ova. Navedena činjenica poziva i obvezuje na istraživanje i analizu razloga za takav neuspjeh. Stoga je cilj ovog rada otvoriti raspravu o uzrocima potpunog izostanka dobrovoljnih spajanja JLS-a u Hrvatskoj, razmotriti i razumjeti pozitivna komparativna iskustva, njihov kontekst, sadržaj i doseg te, razviti eksplanatorni okvir kojim bi se mogao protumačiti neuspjeh ove reformske strategije u Hrvatskoj te, na temelju toga, predložiti preporuke za poboljšanje pravnog, financijskog i političkog okvira za teritorijalnu konsolidaciju lokalne samouprave u Hrvatskoj. U skladu s navedenim, metodološki pristup rada kombinira komparativnu analizu postojećih istraživanja i sekundarnih izvora o fenomenu dobrovoljnih spajanja lokalnih jedinica u europskim zemljama, pravnu analizu relevantnog zakonskog okvira u Hrvatskoj, institucionalnu analizu konteksta lokalne samouprave u Hrvatskoj te sintezu zaključaka i pouka na temelju kojih se predlažu rješenja *de lege ferenda*, inspirirana analiziranim komparativnim primjerima.

2. TIPOVI I TRENDOWI KONSOLIDACIJSKIH REFORMI LOKALNE SAMOUPRAVE U EUROPI

Konsolidacijske reforme lokalne samouprave esencijalno su povezane sa suvremenim razvojem i modernizacijom lokalne samouprave kao institucije, decentralizacijskim procesima i rastom lokalne autonomije. Smatra se kako je adekvatna veličina JLS-a nužan preduvjet funkcionalno snažne i kapacitirane, politički neovisne i lokalnom stanovništvu odazivne lokalne samouprave, a to podupiru i podaci o visokom stupnju korelacije između prosječne veličine

lokalnih jedinica i stupnja decentralizacije u određenoj zemlji (Ladner et al., 2021; Swianiewicz et al., 2017; 2022). Konsolidacijske reforme u velikom su broju slučajeva dio širih reformskih paketa racionalizacije sustava teritorijalne samouprave pa im često prethode ili slijede decentralizacijske mjere i/ili rekonfiguracija viših teritorijalnih stupnjeva (Council of Europe, 2017; Svjetska banka, 2022). Okrupnjavanje lokalnih jedinica stoga doprinosi jačanju izlaznog legitimiteta (*output legitimacy*) lokalne samouprave, koji se očituje u broju i kvaliteti javnih usluga za koje je nadležna te zadovoljstvu njihovih korisnika. Argumentacijska podloga konsolidacijskih reformi obično sadržava sljedeća očekivanja i koristi (Koprić, 2012; 2018; Swianiewicz et al., 2017):

- Sinergija resursa – jeftinije i kvalitetnije javne usluge putem postizanja ekonomije razmjera (*economy of scale*), odnosno njihove niže jedinične cijene;
- Stvaranje i jačanje kapaciteta za modernizaciju postojećih i preuzimanje novih javnih poslova i službi, u skladu s načelom supsidijarnosti (*economy of scope*);
- Ujednačavanje kapaciteta različitih lokalnih jedinica te omogućavanje ravnomjerne (simetrične) decentralizacije;
- Omogućavanje zapošljavanja većeg broja kvalitetnih službenika, odnosno profesionalizacija ljudskih resursa;
- Objedinjavanje komplementarnih i međusobno ovisnih urbanih i ruralnih područja kao jedinstvenih funkcionalnih cjelina i njihovo jedinstveno upravljanje;
- Smanjenje konkurencije među lokalnim jedinicama i anuliranje loših učinaka međusobno ovisnih i kompetitivnih razvojnih politika.

Konsolidacijske reforme mogu se klasificirati po nekoliko dimenzija. Ovisno o tome tko inicira i odlučuje o spajanjima JLS-ova one mogu biti nametnute od strane središnje vlasti (*top-down*) ili dobrovoljno pokrenute i provedene od strane samih lokalnih jedinica (*bottom-up*) (Steiner et al., 2016). Prema razdoblju trajanja one mogu biti jednokratne ili postupne, a prema učincima one mogu biti obuhvatne (kada dolazi do znatnijeg smanjenja broja JLS) ili inkrementalne, koje rezultiraju manjim razmjerom promjene (Kaiser, 2015). Navedene dimenzije kombiniraju Swianiewicz i suradnici (2022) te konstruiraju četiri tipa konsolidacijskih reformi, koristeći metafore vjetra. Dva su tipa jednokratnih reformi, „reful“ (*wind gust*) koje rezultiraju ograničenim učincima u pogledu smanjenja broja JLS-ova te „tornado“ kod kojih je taj broj reduciran znatnije.

„Povjetarac“ i „monsun“ su dva tipa postupnih reformi – kod prvog tipa učinci reforme su skromniji, a kod drugog značajniji.

Na temelju analize podataka o teritorijalnim reformama u 21. stoljeću iz 29 europskih zemalja Klausen (2026: 366-367) razvija tipologiju strategija koje nacionalne vlasti koriste kako bi postigle namjeravani konsolidacijski učinak u svojim sustavima lokalne samouprave: a) lokalistička (*localist*) strategija podrazumijeva potpuni izostanak centralno nametnutih spajanja lokalnih jedinice te do njih dolazi isključivo po inicijativi lokalnih jedinica (*bottom-up*); b) dinamička (*dynamic*) strategija kombinira lokalnu inicijativu i centralno nametnute mjere, ponajviše kroz sekvencijalne faze reforme; c) centralistička (*centralist*) strategija uključuje isključivo centralno skrojene mjere za spajanje lokalnih jedinica bez njihovog pristanka, bilo da se radi o postupnom ili jednokratnom smanjenju njihovog broja.

Konsolidacijske reforme izrazito su dominantan tip teritorijalnih promjena u europskoj lokalnoj samoupravi u posljednjim desetljećima. Komparativno istraživanje Balika i Konečnog (2026) pokazalo je da se od 41 analizirane države u razdoblju 1990.-2021. broj JLS-ova se smanjio u njih 28, ostao je isti u dvije, dok se povećao u njih 11. Usitnjavanje teritorijalne strukture u navedenom se razdoblju događalo beziznimno u (nekim, ne svim) zemljama bivšeg socijalističkog bloka i ograničeno je na period neposredno nakon 1990., kada se takvim reformama htjelo napraviti bilo simbolički bilo radikalan odmak od bivših socijalističkih režima te donijeti lokalnu samoupravu i demokraciju što bliže građanima.¹⁷⁶ Kada se gleda trend u duljem vremenskom razdoblju, od 1950. do danas, broj lokalnih jedinica se, u većoj ili manjoj mjeri, smanjio u svim europskim zemljama, osim u Mađarskoj, Italiji i Portugalu, u kojima je tek neznatno porastao za 1-2 %. Najučinkovitije konsolidacijske reforme u pogledu smanjenja broja lokalnih jedinica su kombinacija „tornado“ pristupa i centralističkih strategija. Konsolidacija lokalne samouprave takvog tipa u 21. stoljeću je provedena u osam europskih zemalja u kojima je broj JLS višestruko smanjen (Tablica 1).

¹⁷⁶ U ovom se razdoblju broj JLS-ova povećao u: Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Češkoj, Mađarskoj, Kosovu, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji, Poljskoj, Rumunjskoj, Slovačkoj i Sloveniji (Swianiewicz et al., 2022).

Tablica 1: Konsolidacijske reforme lokalne samouprave u europskim zemljama u 21. stoljeću

Država (godina reforme)	Broj JLS-ova prije reforme	Broj JLS-ova poslije reforme
Albanija (2015)	373	61
Armenija (2017)	914	483
Danska (2007)	271	98
Estonija (2017)	213	79
Gruzija (2006)	1.000	69
Grčka (2010)	1.035	325
Irska (2015)	114	31
Latvija (2009)	522	118

Izvor: autor, prema Swianiewicz et al., 2022.

U državama članicama Europske unije ukupno je 85.951 JLS, prosječne populacijske veličine 22.455 stanovnika. Unatoč učestalosti i opipljivim rezultatima provedenih konsolidacijskih reformi i procesa, još uvijek postoje značajne razlike u prosječnoj veličini JLS-ova među europskim zemljama. Od navedenog EU prosjeka osjetno odudaraju zemlje s jako usitnjenom teritorijalnom strukturom lokalne samouprave – Francuska (1.928 stanovnika po JLS-u u prosjeku), Češka (1.710) i Slovačka (1.865) te one radikalno konsolidirane lokalne samouprave – Irska (161.097 stanovnika po JLS u prosjeku), Danska (59.591) te Nizozemska (49.548) (Prorok & Calzola, 2026).

3. KOMPARATIVNI PRIMJERI DOBROVOLJNOG SPAJANJA LOKALNIH JEDINICA

3.1. VRSTE I PREDUVJETI USPJEŠNOSTI DOBROVOLJNIH SPAJANJA

Dobrovoljno spajanje JLS-ova nezaobilazna je, samostalna i isključiva lokalistička konsolidacijska strategija u zemljama u kojima institucionalna pravila, raspored političkih snaga i/ili tradicionalno snažno ukorijenjen identitet lokalnih zajednica predstavljaju smetnje i/ili potpuno sprečavaju centralno skrojene teritorijalne reforme (npr. u Italiji, Francuskoj i Švicarskoj). S druge strane, ono može biti tek jedan od elemenata reformskog paketa, kao mjera koja prethodi snažnijoj i izravnijoj državnoj intervenciji (npr. u Norveškoj, Estoniji, Latviji, itd.). U dinamičkom tipu konsolidacijskih strategija dobrovoljna spajanja obično su prva faza reforme u kojoj država, najavivši teritorijalnu konsolidaciju lokalne samouprave, prepušta samim JLS-ovima da pronađu partnere za spajanje (uglavnom prema ciljevima i kriterijima propisanim zakonom), a zatim slijedi druga faza u kojoj država prisilno amalgamira lokalne jedinice koje se nisu spojile dobrovoljno (npr. u Danskoj 2007., Latviji 2009. itd.) (Swianiewicz et al., 2017; Klausen, 2026). U oba slučaja, orijentacija prema dobrovoljnom spajanju lokalnih jedinica predstavlja trajniju javnu politiku i zahtijeva relativno stabilan pravni okvir. Poticanje dobrovoljnog spajanja često se paralelno primjenjuje s alternativnim modalitetima integracije JLS-ova, primjerice s poticanjem ili čak nalaganjem suradnje, odnosno funkcionalnog povezivanja lokalnih jedinica, kao što je slučaj npr. u Italiji i Francuskoj (Teles, 2016). U Italiji je upravo propisivanje obveze lokalnim jedinicama manjima od 5.000 stanovnika da se udruže u 'savez općina' (*unione di comuni*) dovelo do češće pojave pravog spajanja općina (*citat*).

Kao različiti tipovi spajanja lokalnih jedinica, u teoriji se i u praksi razlikuju „pravo“ spajanje (*amalgamation, merger, fusion*) od „pripajanja“ (*annexation, incorporation*). O stvarnom se spajanju (ili „sjedinenju“) radi kada sve JLS koje sudjeluju u tom procesu formalno prestaju postojati kao zasebni pravni subjekti te nastaje nova JLS koja predstavlja novi pravni subjekt, a na koju se prenose prava, obveze i imovina spojenih jedinica. Drugi tip stvarnog spajanja predstavlja tkz. „pripajanje“ ili inkorporacija u kojem slučaju prestaju formalno postojati pripojene JLS, ali centralna JLS kojoj su se one pripojile nastavlja postojati kao istovjetan pravni subjekt, samo s teritorijem i populacijom većeg opsega. U pravilu, za slučajeve spajanja dvaju ili više

populacijski i/ili statusno (pod)jednakih lokalnih jedinica primjerenije je koristiti instrument 'pravog' spajanja, dok se u slučajevima inkorporacije manjih jedinica u veću (obično općina u neposrednoj blizini gradskih središta) uglavnom koristi pripajanje.

Da bi konsolidacijski procesi koji se isključivo ili dominantno temelje na lokalnoj inicijativi i dobrovoljnom spajanju JLS-ova bili uspješni te postigli namjeravane i očekivane rezultate potrebno je uzeti u obzir nekoliko važnih institucionalnih kontekstualnih čimbenika (Swianiewicz et al., 2017: 59): 1. stabilnost vladine politike teritorijalne konsolidacije, odlučnost u provedbi mjera i povjerenje između različitih institucionalnih aktera; 2. tradicija konsenzualne (dogovorne i partnerske) demokratske kulture; 3. visoka razina društvenog (socijalnog) kapitala (otvorenost, transparentnost, povjerenje, dijalog); 4. visoka razina autonomije lokalne samouprave i širok samoupravni djelokrug; 5. jasni i izdašni poticaji financijske i/ili funkcionalne naravi.

3.2. MJERE ZA POTICANJE DOBROVOLJNOG SPAJANJA LOKALNIH JEDINICA I NJIHOVI UČINCI

Lokalističke konsolidacijske strategije podrazumijevaju aktivnu politiku poticanja dobrovoljnog spajanja lokalnih jedinica, odnosno različite vrste mjera koje stimuliraju lokalne jedinice na spajanje, nudeći im brojne pogodnosti, nedostupne onima koje se nisu spojile. Poticajne mjere mogu biti funkcionalne i financijske naravi. Funkcionalne mjere podrazumijevaju uvjetovanje decentralizacije određenih poslova s viših razina (državne ili srednje – regionalne) lokalnim jedinicama te mogu djelovati izravno i neizravno: izravne mjere izričito honoriraju spajanje decentralizacijom javnih poslova, dok neizravne podrazumijevaju decentralizaciju nekih poslova svim lokalnim jedinicama većima od određenog populacijskog praga pa su JLS motivirane na spajanje da bi dosegle propisani prag. Opisane se funkcionalne mjere poticanja spajanja u praksi rijetko koriste, s obzirom da je dobrovoljno spajanje kao konsolidacijska strategija primarno instrument jačanja i uravnoteženja kapaciteta lokalnih jedinica za učinkovitije i kvalitetnije obavljanje postojećeg djelokruga poslova. S druge strane, obuhvatnije centralističke konsolidacijske reforme su često popraćene decentralizacijom novih poslova na lokalne jedinice.

Financijski poticaji (pomoći) mogu biti različite vrste, a sve države kombiniraju barem nekoliko njih. Gotovo u svim primjerima iz državnog se proračuna spojenim lokalnim jedinicama

kompenziraju *troškovi nastali u procesu spajanja* poput troškova izrade studija i analiza, troškova konzultacija i pribavljanja mišljenja stanovnika, troškovi statusnih promjena i reorganizacije upravnih tijela, ustanova i trgovačkih društava itd. U Norveškoj je takva pomoć iznosila pozamašnih 2,3 do 7,1 milijun eura po jednom slučaju spajanja (Swiniewicz et al, 2017: 58). Također, u svim primjerima država osigurava financijsku pomoć namijenjenu *otplati kreditnih i drugih novčanih obveza, odnosno dugova* lokalnih jedinica koje se spajaju. U flamanskom dijelu Belgije, prema propisu iz 2016. maksimalan iznos pokriva općinskih zaduženja iznosi 500 eura po stanovniku, odnosno do maksimalno 50 milijuna eura po jednom slučaju spajanja (Svjetska banka, 2022). Neki financijski poticaji spajanju ne zahtijevaju nova i dodatna proračunska sredstva, odnosno rashode, nego se odnose na *zadržavanje postojećih fiskalnih i financijskih beneficija i dotacija* na koje su pojedine lokalne jedinice imale pravo prije provedbe spajanja, a koje bi možda izgubile jer bi spajanjem nestalo potrebne zakonske osnove. Države se, naravno, razlikuju po vremenskoj duljini zadržavanja takvih financijskih režima. Prema talijanskom zakonu, novoformirane općine mogu zadržati različite režime za poreze i druga javna davanja (naknade, doprinose, cijene javnih usluga) koji su vrijedili na područjima spojenih općina do pet godina nakon spajanja, a na novoformiranu općinu koja je nastala od općina od kojih svaka ima manje od 5.000 stanovnika primjenjivat će se sve odredbe pravnog sustava koje na neki način favoriziraju, odnosno predstavljaju pomoć općinama do 5.000 stanovnika. U Norveškoj, s druge strane, općina nastala spajanjem ima pravo čak 15 godina primati sve državne pomoći na koje su općine od kojih je nastala imale pravo u trenutku spajanja (Svjetska banka, 2022). Posebnu vrstu financijskih poticaja čini *budući privilegirani položaj spojenih jedinica* u vidu prioriternih ili relativno viših državnih investicija na njihovom području, sufinanciranje infrastrukturnih i drugih projekata, fleksibilnija pravila za zaduživanje ili prednost pri korištenju sredstava iz državnih ili EU fondova. Često se dobrovoljna spajanja financijski stimuliraju i *paušalnim nagradama*, koje se obično obračunavaju sukladno broju stanovnika (*per capita*), uz moguće određivanje minimalnog i maksimalnog dostupnog iznosa. I ova vrsta pomoći se može drastično razlikovati – U Estoniji je ona bila određena na 50 eura po stanovniku, uz minimalan iznos od 150.000 eura te maksimalan iznos od 400.000 eura po lokalnoj jedinici nastaloj spajanjem, a u Norveškoj je mogla doseći iznos od 0,5 do 3,3 milijuna eura (Swiniewicz et al., 2017; Svjetska banka, 2022; Klausen, 2026).

Kao posebna poticajna mjera za neke je države karakteristično *stupnjevanje, odnosno skaliranje dostupnih potpora po određenim kriterijima*. Na taj način država može relativno više nagraditi lokalne jedinice kojih u spajanju sudjeluje više, kao u nekoliko švicarskih kantona ili one koje spajanjem dosegnu određeni populacijski prag, kao npr. u Estoniji gdje su najmanje poticaje primale novonastale JLS koje su imale do 3.000 stanovnika, a najveće one s preko 5.000. Nadalje, u Finskoj i Belgiji, financijski poticaji za spajanje bili su izdašniji onim lokalnim jedinicama koje su spajanje dogovorile i provele brže, do određenog datuma. Ovakvim stupnjevanjem iznosa pomoći država preuzima aktivnu ulogu u procesu dobrovoljnog spajanja te je u mogućnosti u nekoj mjeri postići postavljene ciljeve, ne dovodeći u pitanje dobrovoljnost i samoinicijativnost predloženih spajanja.

Mimo i osim financijskih poticaja čija je funkcija motivirati lokalne jedinice da donesu odluku o spajanju, središnje institucije na razne druge načine aktivno podupiru proces dobrovoljnog spajanja. Savjetovanjem i usmjeravanjem zainteresiranih lokalnih aktera može se olakšati postizanje konsenzualne odluke o spajanju, kao i sam proces realizacije spajanja.¹⁷⁷

Rezultati i učinci lokalističkih konsolidacijskih reformi, gledani kroz apsolutno i relativno smanjenje broja lokalnih jedinica u zemlji, u pravilu su skromniji od reformi dinamičkog i centralističkog tipa. U zemljama koje su tijekom prvih 20ak godina 21. stoljeća reforme provodile s isključivim osloncem na dobrovoljno spajanje (lokalističke), broj JLS je smanjen za 11,2 %, dok su konsolidacijski učinci mnogo opipljiviji u zemljama koje su koristile dinamičke (broj JLS smanjen za 49,5 %) i centralističke reformske strategije (broj JLS smanjen za 67,3 %) (Klausen, 2026). U Italiji je od 2014. kada je uveden detaljan poticajni okvir za spajanje općina, broj lokalnih jedinica smanjen s 8.092 na današnjih 7.894 (-2,4 %). U Norveškoj je, unatoč izdašnim financijskim potporama, u razdoblju 2003.-2005., koje je prethodilo kasnijim *top-down* spajanjima, zabilježen tek jedan slučaj dobrovoljnog spajanja te se ukupan broj općina smanjio za dvije, s 435 na 433 (-0,4 %). U belgijskoj je regiji Flandriji jedinstveni okvir za poticanje dobrovoljnog spajanja općina uspostavljen donošenjem regionalnog Zakona o dobrovoljnom spajanju općina 2016. te se do danas broj općina smanjio za 23, s 308 na 285 (-7,5 %). Baltičke države Latvija i Estonija su prije

¹⁷⁷ U periodu 2003.-2005. smanjenje broja lokalnih jedinica na Islandu sa 104 na 89 (za 14 %) u potpunosti je rezultat konzultativnih aktivnosti središnjih institucija – uvjeravanju i aktivnom promicanju dobrovoljnih spajanja, s obzirom da Vlada nije predvidjela nikakve financijske poticaje i pomoći.

primjene centralističkih konsolidacijskih strategija i obuhvatnih jednokratnih reformi (2009., odnosno 2017.) pokušale slične učinke postići uspostavom okvira za dobrovoljno spajanje. Tako je u Latviji između 2000. i 2008. godine broj lokalnih jedinica putem dobrovoljnih spajanja smanjen s 566 na 522 (-7,8 %), a u Estoniji u razdoblju 2004.-2015 broj JLS je pao za 28, odnosno za 11,6 % (s 241 na 213). Jedina europska zemlja u kojoj je primjenom lokalističkih konsolidacijskih strategija došlo do znatnijeg smanjenja broja lokalnih jedinica je Finska u kojoj je broj općina u posljednjih dvadeset godina pao s 444 na današnjih 308 (-30,6 %), ali to je ponajprije rezultat dodatnih funkcionalnih pritisaka na finske općine uslijed širenja njihovog djelokruga i podizanja kvalitativnih standarda službi za koje su nadležne. Također, finske su općine morale izabrati bilo spajanje, bilo obvezno funkcionalno povezivanje kako bi doseglo propisani minimalni populacijski prag (Klausen, 2026).

4. DOBROVOLJNO SPAJANJE LOKALNIH JEDINICA U HRVATSKOJ

Postojeći sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj uspostavljen je početkom 1990ih. Iako je već Ustav RH donesen krajem 1990. naznačio njegove osnovne konture, definiravši općine i gradove kao jedinice lokalne samouprave, a županije na drugom stupnju kao jedinice lokalne uprave i samouprave, takav je politipski i dvostupanjski sustav oživotvoren tek početkom 1993. kada je na snagu stupio Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi i ostalo 'lokalno' zakonodavstvo. Stotinjak općina naslijeđenih iz razdoblja socijalističke Jugoslavije bilo je zamijenjeno s 417 općina, 70 gradova i 20 županija. U narednim je godinama, u nekoliko većih i manjih valova, dolazilo do osnivanja novih jedinica lokalne samouprave (ali i ukidanja određenog broja postojećih), sve do 2006. kada su osnovane zadnje općine (Škarica, 2021). Posljednjih 20 godina teritorijalna struktura lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj nije se mijenjala te se sustav danas sastoji od 556 jedinica lokalne (428 općina i 128 gradova) i 20 županija kao jedinica područne (regionalne) samouprave. Prema prosječnoj populacijskoj veličini od oko 7.000 stanovnika, Hrvatska se nalazi na 18. mjestu među 27 država članica Europske unije te je po tom pokazatelju usporediva s državama poput Njemačke (7.700), Italije (7.500) i Rumunjske (6.900).

Nekolicina službenih državnih dokumenata¹⁷⁸ u posljednjih je dvadesetak godina problematizirala broj lokalnih jedinica pa i najavljivala preispitivanje postojećeg modela teritorijalne organizacije, ali cjelovita i aktivna politika konsolidacije lokalne samouprave do sad nije oblikovana ni provedena.

Mogućnost dobrovoljnog spajanja jedinica lokalne samouprave u pozitivno je zakonodavstvo uvedena 2015. godine izmjenama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (ZPŽGO, čl. 30.a). Prema toj odredbi, odluku o dobrovoljnom spajanju donose predstavnička tijela jedinica većinom glasova svih članova, nakon pribavljenog mišljenja građana s područja jedinica na koje se spajanje odnosi. Zapravo, ovako regulirano spajanje predstavlja samo kvalificirani oblik teritorijalnih (područnih) promjena predviđenih navedenim propisom i ranije, a prema kojima su JLS mogle predložiti promjene svog teritorija. Eventualni dogovor lokalnih jedinica o međusobnom spajanju nije konstitutivan ni dovoljan da bi se ono i realiziralo, jer se i na dobrovoljna spajanja primjenjuju ostali proceduralni preduvjeti propisani ZPŽGO-om i za druge vrste područnih promjena (čl. 31.-32.): a) pribavljeno mišljenje građana s područja na koje se teritorijalna promjena odnosi, što u slučaju dobrovoljnog spajanja podrazumijeva građane svake od jedinica koje se žele spojiti; b) očitovanje županijske skupštine na čijem se području nalaze jedinice koje se žele spojiti; c) prethodna suglasnost Vlade na predloženu područnu promjenu; d) izmjene i dopune Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj koje donosi Hrvatski sabor. I dok mišljenje građana i očitovanje županijske skupštine ne mogu formalno spriječiti spajanje lokalnih jedinica, diskrecijska mogućnost Vlade da uskratkom svoje suglasnosti blokira dobrovoljno spajanje bitno mijenja karakter njegove dobrovoljnosti i samoinicijativnosti¹⁷⁹.

Propisana suglasnost Vlade ne samo da unosi element političke arbitrarnosti u pravnu proceduru realizacije dobrovoljnog spajanja lokalnih jedinica, nego je upitna i njezina usklađenost s Ustavom

¹⁷⁸ Primjerice: Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj koje je donijela Vlada 2010., Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. usvojena od strane Hrvatskog Sabora, Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027.

¹⁷⁹ Prema čl. 32. ZPŽGO-a „Vlada RH izdat će ili uskratiti prethodnu suglasnost ovisno o procjeni opravdanosti svakoga pojedinog prijedloga te ovisno o usklađenosti područne promjene s Ustavom Republike Hrvatske, ovim zakonom te zakonom koji se uređuje lokalna i područna (regionalna) samouprava.“

Republike Hrvatske. Naime, iako je nesporno da se dobrovoljno spajanje može konstitutivno realizirati samo izmjenom relevantnog zakona, pravo predlaganja zakona, osim Vlade, imaju i pojedini zastupnici u Hrvatskom saboru, kao i klubovi zastupnika (čl. 85. Ustava Republike Hrvatske). Moguće je zamisliti situaciju da Vlada, svojom uskratom suglasnosti zapravo blokira stavljanje na dnevni red zakona koji je predložio neki zastupnik i glasanje o njemu i tako mu uskrati njegovo Ustavom zajamčeno pravo. Drugo tumačenje, prema kojem bi samo Vlada bila ovlaštena predlagati izmjene zakona za provedbu dobrovoljnog spajanja, također nema ustavnog uporišta. Dobrovoljno spajanje lokalnih jedinica sve do 2022. nije bilo popraćeno nikakvih poticajnim mjerama niti se na bilo koji drugi način stimuliralo ili promoviralo kao poželjna opcija. Tek je Nacionalni plan oporavka i otpornosti, donesen 2021. godine (a kasnije i Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027.), predvidio uvođenje financijskih mjera, odnosno pomoći koje bi potaknule dobrovoljno spajanje, a one su konačno stupile na snagu donošenjem Vladine *Odluke o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave* (Odluka). Oblici funkcionalnog spajanja odnose se na suradnju jedinica lokalne samouprave putem zajedničkog službenika, upravnog odjela ili službe, zajedničkog trgovačkog društva i ustanove. Prema Odluci, propisane pomoći mogu se ostvariti samo u slučajevima kad se pripajaju jedinice lokalne samouprave koje su razvrstane u skupinu I. do V. po indeksu razvijenosti.¹⁸⁰ Potrebno je primijetiti kako Odluka terminološki i sadržajno odstupa od ZPŽGO-a koji nedvosmisleno na dobrovoljno spajanje lokalnih jedinica gleda kao na 'pravo' spajanje ili sjedinjenje dvije ili više JLS u nov entitet i zaseban pravni subjekt.¹⁸¹ Odluka naprotiv, unatoč naslovu glave X (Dobrovoljno stvarno spajanje) u razradi mjera pomoći (Tablica 3) jasno govori o pripajanju jedne ili više lokalnih jedinica drugoj.

¹⁸⁰ Indeks razvijenosti kompozitni je pokazatelj koji omogućava mjerenje stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te njihovo rangiranje, a time i vođenje objektivne politike lokalnog i regionalnog razvoja. Prema Odluci o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, lokalne se jedinice razvrstavaju u osam skupina. Prve četiri skupine obuhvaćaju ispodprosječno rangirane jedinice, dok V. skupina obuhvaća jedinice koje se nalaze u zadnjoj četvrtini iznadprosječno rangiranih.

¹⁸¹ Takvo je značenje moguće iščitati iz odredbi čl. 30a koje stipuliraju da odluka o dobrovoljnom spajanju JLS koju donose predstavnička tijela mora sadržavati (između ostalog) naziv, vrstu i sjedište *nove* jedinice koja nastaje spajanjem te suglasnost za prijenos imovine te prava i obveza jedinica koje se spajaju na jedinicu koja nastaje spajanjem.

Takav pristup ima vrlo jasne i opipljive implikacije jer visina nekih propisanih pomoći ovisi o broju i financijskim pokazateljima 'pripojenih' jedinica pa se jedinica lokalne samouprave kojoj se druge pripajaju pri izračunu njihove visine ne bi uzimala u obzir. Odluka predviđa tri vrste pomoći koje, prema raznovrsnosti sadržavaju gotovo sve komparativno analizirane tipove (Tablica 3) – a) jednokratne pomoći, b) tekuće i kapitalne pomoći u razdoblju od pet godina od dana spajanja, c) ostale pomoći koje obuhvaćaju otplatu svih kreditnih obveza pripojenih jedinica.

Tablica 3. Pomoći za dobrovoljno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave

Skupina	Mjere
Jednokratne pomoći	- Jednokratna pomoć za otplatu ostalih dospjelih obveza JLS čije se područje pripojilo drugoj JLS i njezinih proračunskih korisnika, sa stanjem na dan 30. lipnja 2022. - Podmirenje jednokratnih materijalnih troškova spajanja
Tekuće i kapitalne pomoći u razdoblju od pet godina od dana spajanja	- Pomoći u godišnjem iznosu koji je dva puta veći od iznosa fiskalnog izravnjanja pripojene JLS u godini prije spajanja. Minimalno 50 % navedenih sredstava se mora koristiti za kapitalne projekte od kojih koristi imaju stanovnici pripojene JLS - Pomoći za kapitalne projekte u ukupnom iznosu do najviše 7,5 milijuna kuna
Ostale pomoći	- Pomoći za otplatu svih kreditnih obveza JLS čije se područje pripojilo drugoj JLS i njezinih proračunskih korisnika, sa stanjem na dan 30. lipnja 2022. umanjeno za sve otplate do dana stvarnog spajanja

Izvor: autor, prema Vladinoj Odluci (2022).

I dok su mjere za poticanje funkcionalnog spajanja donijele određene rezultate (v. Škarica, 2025; Jurlina Alibegović, 2025)¹⁸², do danas nije zabilježen nijedan slučaj stvarnog spajanja, iako je

¹⁸² Tijekom prve četiri godine provedbe poticajnih mjera (2022.-2025.) financirana su 63 slučaja funkcionalnog spajanja u koji je bilo uključeno 225 JLS i to: 28 slučaja povezivanja putem zajedničkog službenika, sedam slučajeva suradnje putem zajedničkog upravnog tijela (odjela ili službe) te 28 slučajeva zajedničkog trgovačkog društva ili ustanove. Unatoč relativnom uspjehu mjere po pitanju odaziva lokalnih jedinica, predviđena financijska pomoć nije ni izbliza iskorištena – u navedene četiri godine u državnom je proračunu za provedbu mjera spajanja bilo predviđeno 44,5 milijuna eura, a do kraja 2025. isplaćeno je tek 10,7 milijuna, odnosno 24 % (<https://mfin.gov.hr/lokalna-samouprava/105>).

NPOO predvidio indikator od 20 % spojenih jedinica lokalne samouprave do 2026., odnosno njih minimalno 112. Javno je zabilježen tek jedan slučaj interesa za stvarno spajanje, no ni on se nije realizirao.¹⁸³ Zaključak kako su uzroci takvog neuspjeha poslovično navođeni prirodni nagon za samoodržanjem lokalnih jedinica, ukorijenjeni lokalni identiteti, njihova želja za samostalnošću i autonomijom, lokalni politički antagonizmi, nedostatak političke volje ili poriv za očuvanjem brojnih političkih pozicija bio bi površan, a time i neozbiljan. Bilo bi nerealno pretpostaviti da navedeni čimbenici podjednakim intenzitetom ne djeluju i u drugim državama, a u kojima je ipak, u većoj ili manjoj mjeri, poticanje dobrovoljnog spajanja rezultiralo određenim brojem spojenih lokalnih jedinica. Stoga uzroke potpunog izostanka dobrovoljnih spajanja treba tražiti u specifičnim relevantnim hrvatskim čimbenicima. Takvi se čimbenici mogu podijeliti u dvije skupine – jednu čine čimbenici institucionalnog konteksta u kojem JLS u Hrvatskoj djeluju, a u drugoj su karakteristike konkretnog pravnog i financijskog okvira poticanja dobrovoljnog spajanja.

Među čimbenike prve skupine moguće je ubrojiti:

1) nedostatak funkcionalnog pritiska na lokalne jedinice da se integriraju, što se očituje u:

- skučenom djelokrugu lokalne samouprave, s vrlo malo obligatornih poslova od čijeg se obavljanja lokalne jedinice ne mogu izuzeti (Đulabić, 2018; Koprić, 2018);
- slabom nadzornom kapacitetu središnjih državnih institucija u područjima zakonski obveznih lokalnih poslova (npr. gospodarenje komunalnim otpadom) koji dopušta njihovu sub-optimalnu pa i nikakvu izvedbu od strane velikog broja JLS bez primjene propisanih sankcija;
- niskoj razini lokalne autonomije (Ladner et al., 2021);
- izostanku (značajnijih) decentralizacijskih reformi (Koprić i Đulabić, 2018; Škarica, 2020), kao i prisutne naznake suprotnih procesa centralizacije, kakva se događa u sustavima socijalne skrbi, zdravstva itd. (Đulabić & Lopižić, 2025);
- činjenici da su županije preuzele brojne javne poslove koji u cjelini ili djelomično prema Ustavu pripadaju samoupravnom djelokrugu općina i gradova (socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, osnovno obrazovanje, vatrogastvo itd.) (Škarica, 2020);

¹⁸³ Riječ je o slučaju općine Bogdanovci koja je iskazala interes za spajanje s Gradom Vukovarom te je njezino općinsko vijeće čak donijelo i odluku u tom smislu. Međutim, do realizacije spajanja nije nikad došlo (Jurlina Alibegović, 2025).

- široko omogućenim i korištenim solucijama da obavljanje brojnih komunalnih djelatnosti manje jedinice ugovore s pružateljima iz privatnog sektora i/ili drugim (većim) lokalnim jedinicama putem različitih oblika suradnje i funkcionalnog povezivanja (Koprić i Đulabić, 2018).

2) nedovoljnu razinu razvijenosti, statusa i korištenja institucije mjesne samouprave, kao oblika interne decentralizacije samih lokalnih jedinica, a kroz koju bi se mogli artikulirati interesi i zadovoljiti potrebe manjih lokalnih zajednica, a koji se sada mogu izraziti samo kroz samostalnu lokalnu jedinicu (Koprić, 2018; Škarica, 2021);

3) postojanje izdašnih mehanizama fiskalnog izravnjanja i državnih finansijskih transfera siromašnijim jedinicama kojima se omogućava opstanak i rudimentarno funkcioniranje unatoč nedostatnim izvornim proračunskim prihodima.

Među čimbenike druge skupine spadaju:

1) izostanak stručne i neovisne dijagnostike stanja, problema i posljedica teritorijalne usitnjenosti lokalne samouprave u vidu javno dostupne studije koja bi stručno utemeljila, legitimirala i trasirala poželjne modele i/ili hodograme dobrovoljnog spajanja i učinila proces transparentnim

2) ograničenost finansijske pomoći za spajanje, kako iznosima koji su neusporedivo manji od analiziranih komparativnih primjera, tako i ograničenjem potencijalnih primatelja na nerazvijene lokalne jedinice

3) nedostatak stupnjevutih finansijskih stimulacija za spajanje većeg broja lokalnih jedinica ili dostizanje određenog populacijskog praga spojenih jedinica

4) izostanak snažnije i poticajnije političke kampanje i podrške, javne i jasne komunikacije poželjnih ciljeva i parametara reforme te društvene debate o koristima dobrovoljnog spajanja te nedostatak kontinuirane savjetodavne logističke potpore zainteresiranim lokalnim jedinicama od strane nadležnih državnih tijela i udruženja lokalnih jedinica¹⁸⁴

¹⁸⁴ Pokazatelj navedenog je i činjenica da su pomoći za funkcionalno i stvarno spajanje lokalnih jedinica uvedene “na mala vrata”, Zakonom o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022., koji je toj materiji posvetio tek jedan stavak te koji je po naravi stvari privremene naravi, a detaljnije su razrađene Odlukom kao podzakonskim aktom, bez izmjena temeljnog zakonskog okvira lokalne samouprave – Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, što bi mjerama poticanja dobrovoljnog spajanja dalo veću vidljivost, legitimitet, predvidljivost i trajnost.

5) analizirana zakonska procedura realizacije dobrovoljnog spajanja koja potencijalno omogućava županijskim i državnim političkim akterima da diskrecijski obeshrabre ili potpuno spriječe dogovorena spajanja

Osim analiziranih čimbenika, koji neposrednije uvjetuju dobrovoljna spajanja, Hrvatsku karakterizira i jako niska razina povjerenja u javne institucije, kako nacionalne, tako i one lokalne (European Commission, 2024). Razvidno je kako je uspjeh dobrovoljnog spajanja uvjetovan općim kontekstom i stanjem lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj. Neuspjeh poticajnih mjera može stoga služiti kao pouka i biti poticaj za cjelovitije promišljanje o reformi lokalne samouprave.

5. ZAKLJUČAK

Učestalost i dinamika konsolidacijskih teritorijalnih reformi lokalne samouprave u zemljama Europe ukazuju da su one neophodne kako bi sustavi lokalne samouprave mogli optimalno funkcionirati u okružju 21. stoljeća kojeg obilježavaju decentralizacijski procesi, vrijednosti lokalne demokracije i autonomije, sve zahtjevnije i skuplje lokalne javne službe, složeniiji javni problemi te sve isprepletenije i međuovisnije lokalne (razvojne) javne politike. Analizirani komparativni primjeri poticajnih shema za dobrovoljno spajanje jedinica lokalne samouprave jasno ukazuju na aspekte čijom se primjenom pravno-financijski okvir u Hrvatskoj može bitno unaprijediti. Financijski poticaji trebali bi biti dostupni svim lokalnim jedinicama, neovisno o njihovoj veličini ili stupnju razvijenosti. Treba omogućiti oba komparativno korištena oblika amalgamacije – sjedinjenje i pripajanje te prepustiti jedinicama lokalne samouprave da same biraju modalitet. Pri tome se mogu diferencirati i pravila, odnosno dostupne pomoći za svaki od oblika spajanja. Financijski poticaji trebali bi generalno biti puno viši, odnosno izdašniji, s obzirom da je praksa pokazala kako su postojeći nedostatni da bi lokalne jedinice motivirali na odluku o spajanju. Također, veći udio pomoći bi trebale biti nenamjenske, odnosno paušalne. Kriteriji za pomoć bi se trebali dodatno elaborirati i razraditi, odnosno skalirati, da npr. financijska kompenzacija bude veća (ne samo u apsolutnom iznosu nego i relativnom) kada se spaja veći broj jedinica ili kad spojene jedinice dosegnu određeni poželjni populacijski prag. Na takav način, država može zadržati usmjeravajuću ulogu u poticanju teritorijalne konsolidacije prema poželjnim kriterijima, ciljevima i krajnjim rezultatima.

U svakom slučaju, ozbiljniji, obuhvatniji i učinkovitiji pristup stimuliranju dobrovoljnog spajanja lokalnih jedinica u Hrvatskoj bi morao sadržavati detaljnije uređenje ove materije (njezinih materijalnih i procesnih aspekata) propisom zakonskog ranga. To bi se moglo napraviti opsežnijom novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakona o područjima županija, gradova i općina u RH ili donošenjem novog specijalnog zakona, kao što je tome pristupila primjerice Estonija ili Belgija. Na taj bi se način potaknula javna debata, cijeli okvir učinilo transparentnijim, legitimnijim, predvidljivijim i trajnijim te neovisnim o EU fondovima i njihovoj dostupnosti.

Poticanje dobrovoljnog spajanja, međutim, čak i kada je popraćeno izdašnim financijskim poticajima može biti problematična strategija s aspekta učinkovitosti ukupnog smanjenja broja lokalnih jedinica, u odnosu na utrošena financijska sredstva. Mehaničko smanjenje broja lokalnih jedinica nije samo sebi svrha, nego treba doprinijeti racionalnijoj, logičnijoj i uravnoteženijoj teritorijalnoj strukturi lokalne samouprave. Čak i uz drastično unaprjeđenje okvira za poticanje dobrovoljnog spajanja u Hrvatskoj željeni rezultati mogu izostati, kao što potvrđuju primjeri nekih od analiziranih država u kojima je broj lokalnih jedinica smanjen za tek nekoliko postotnih poena, u srednjem ili duljem vremenskom razdoblju. Stoga ovom pristupu treba dati na raspolaganje primjeren, ali ograničen vremenski period u kojem bi trebao dati željene rezultate, a ukoliko do takvih rezultata ne dođe, unaprjeđenju teritorijalne organizacije lokalne samouprave treba pristupiti na drugačiji način, putem jednokratne i sveobuhvatne teritorijalne reforme, koja bi bila utemeljena na najboljim komparativnim praksama, analitičkim studijama i integralnoj strategiji razvoja lokalne samouprave koja bi, osim teritorijalne (strukturne), sadržavala i funkcionalne, financijske i političke aspekte.

Ovo je istraživanje na jednoj općenitoj razini pokušalo u hrvatski kontekst prenijeti komparativna iskustva dobrovoljnog spajanja JLS i pružiti preliminarni uvid u institucionalne čimbenike koji utječu na dobrovoljnu strategiju konsolidacije lokalne samouprave putem spajanja. Jasno, ostaje pregršt otvorenih pitanja o ovoj temi. Buduća istraživanja trebala bi ispitati lokalne kontekste u komparativnim slučajevima dobrovoljnog spajanja koji su presudno doprinijeli odluci konkretnih lokalnih jedinica da se spoje. Pri tome bi bilo poželjno na opsežniji način kroz studije slučaja obraditi pojedine države koje imaju tradicionalno razvijenu politiku poticanja dobrovoljnog

spajanja. Također, hrvatski znanstveni diskurs trebalo bi obogatiti istraživanjima stavova ključnih nacionalnih i lokalnih aktera o razlozima za konsolidaciju i najpoželjnijim strategijama koje bi do nje mogle dovesti.

LITERATURA

1. Balik, S. & Konečný, P. (2026). The Local Level and Amalgamation of Municipalities in Europe. U: S. Balik & D. Špaček (ur.) *Fragmented Local Government Systems and Crises* (str. 13-52). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1007/978-3-032-01897-7>
2. Council of Europe (2017). Report on municipal amalgamation and possible impact on territorial reform of upper tiers of government
3. Đulabić, V. (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
4. Erlingsson, G. O., Odalen, J. & Wangmar, E. (2020). How Coerced Municipal Amalgamations Thwart the Values of Local Self-Government. *Urban Affairs Review* 57(5), 1226-1251, <https://doi.org/10.1177/1078087420921458>
5. European Commission (2024). Standard Eurobarometer 101: Public opinion in the European Union, <https://doi.org/10.2775/45393>
6. Jurlina Alibegović, D. (2025). Rezultati dobrovoljnog spajanja općina i gradova. *Informator*, 6892, 2-3.
7. Kaiser, C. (2015). Top-down versus Bottom-up: Comparing Strategies of Municipal Mergers in Western European Countries. *Der Moderne Staat: Zeitschrift Fur Public Policy, Recht un Management*, 8(1), 113-127.
8. Klausen, J. E. (2026). Governmental strategies for municipal amalgamations: evidence from 24 European countries. *Territory, Politics, Governance* 14(2), 363-382, <https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2406524>
9. Koprić, I. (2012): Consolidation, Fragmentation and Special Statuses of Local Authorities in Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 12(4), 1175-1196.
10. Koprić, I. (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. U: I. Koprić (ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi* (str. 1-56). Zagreb: Institut za javnu upravu.
11. Koprić, I. & Đulabić, V. (2018). Evaluation of the Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems and Results. U: I. Koprić, H. Wollmann & G. Marcou (ur.), *Evaluating*

Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results (str. 243-260). London: Palgrave Macmillan.

12. Ladner, A., Keuffer, N. & Bastianen, A. (2021). Local Autonomy Index in the EU, Council of Europe and OECD countries. Release 2.0. Brussels: European Commission.

13. Prorok, T. & Calzola, S. (2026). *European Local Government Report 2025*. Dostupno na <https://www.kdz.eu/system/files/downloads/2026-03/European%20Local%20Government%20Report%202025.pdf>

14. Steiner, R., Kaiser, C. & Eythorsson, G. T. (2016). A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries. U: S. Kuhlmann & G. Bouckaert (ur.), *Local Public Sector Reforms* (str. 23-42). Palgrave Macmillan.

15. Svjetska banka (2022). Spajanje i povezivanje općina: Međunarodna iskustva i mogućnosti reforme za Hrvatsku. Dostupno na: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099061423145030508/pdf/P175259-b0e14f9c-0179-495f-b6b2-c4f8357171bf.pdf>

16. Swianiewicz, P., Gendzwill, A. & Zardi, A. (2017). Territorial reformi n Europe: Does size matter? Dostupno na <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16>

17. Swianiewicz, P., Gendzwill, A., Houlberg, K. & Klausen, J.E. (2022). *Municipal Territorial Reforms of the 21st Century in Europe*. London & New York: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781003022589>

18. Škarica, M. (2020). Interplay between the Tiers in Croatian Local Government: Who is Winning the Interdependence Game. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20(2), 207-240), <https://doi.org/10.31297/hkju.20.2.2>

19. Škarica, M. (2021). Process of local government fragmentation in Croatia: From a big-bang to a status-quo. *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development* 25(1), 46-53, <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2020-0043>

20. Škarica, M. (2025). Reforma lokalne samouprave u strateškim dokumentima Republike Hrvatske: potrebe, ciljevi i ishodi. U: J. Barbić (ur.) *Priprema i provedba reformi u javnoj upravi i pravosuđu Republike Hrvatske* (str. 41-64). Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

21. Teles, F. (2016). *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1057/9781137445742.0005>

Propisi:

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
2. Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2022. godinu, Narodne novine, 62/22, 131/22
3. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15
4. Odluka o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave, Narodne novine 88/22

Izvorni znanstveni članak - Original scientific paper

**PRIMJENA UMJETNE INTELIGENCIJE U PRIPREMI I PROVEDBI EU
PROJEKATA U REGIONALNIM RAZVOJNIM AGENCIJAMA: KORISTI, RIZICI
I OKVIR ODGOVORNE UPORABE**

**APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE
IN THE PREPARATION AND IMPLEMENTATION OF EU PROJECTS
IN REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES:
BENEFITS, RISKS AND FRAMEWORK FOR RESPONSIBLE USE**

Suzana Dikonić, mag.iur., pred.

Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru

Blage Zadre 2, Vukovar

e-mail: sdikonic@vevu.hr

Danijela Slipčević, mag.oec., nasl.pred.

Razvojna agencija Vukovarsko – srijemske županije

Jurja Dalmatinca 31, Vinkovci

e-mail: dslipcevic@ra-vsz.hr

Sažetak

Regionalne razvojne agencije ključni su dionici u poticanju regionalnog razvoja. Preuzimanjem uloge regionalnih koordinatora težište njihovih aktivnosti postalo je priprema i provedba projekata (su)financiranih iz fondova EU za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i druga javnopravna tijela. Navedene poslove obilježava izrazito administrativno opterećenje, opsežna projektna dokumentacija uz pritisak rokova te zahtjevi dokazivosti i naknadne održivosti projekata. Pritom se umjetna inteligencija (AI) promatra kao sredstvo povećanja učinkovitosti i ujednačavanja projektnih procesa. Međutim, primjena AI istodobno otvara pitanja pouzdanosti sadržaja, zaštite osobnih i povjerljivih podataka, atribucije odgovornosti te osiguravanja dokazivosti (audit traga) u projektnim dokumentima i izvještajima. Cilj rada je ispitati u kojoj mjeri regionalne razvojne agencije primjenjuju AI u pripremi i provedbi EU projekata, koje koristi i rizike njihovi čelnici pritom prepoznaju te u kojoj mjeri postoje i provode se interni akti i/ili procedure koji čine okvir odgovorne uporabe AI (definirane dopuštene svrhe i zabrane, načelo human-in-the-loop, postupci provjere, minimalna evidencija korištenja, raspodjela odgovornosti i edukacije).

U radu se analizira pravna i institucionalna uloga regionalnih razvojnih agencija dok empirijski dio obuhvaća istraživanje u vidu strukturirane ankete čelnika regionalnih razvojnih agencija i deskriptivnu analizu prikupljenih podataka.

Ključne riječi: *regionalne razvojne agencije, umjetna inteligencija (AI), EU projekti, okvir odgovorne uporabe AI*

Abstract

Regional development agencies are key stakeholders in promoting regional development. By taking on the role of regional coordinators, the focus of their activities has become the preparation and implementation of projects (co-)financed from EU funds for local and regional self-government units and other public bodies. The aforementioned tasks are characterized by a strong administrative burden, extensive project documentation with pressure of deadlines and

requirements for provability and subsequent sustainability of projects. Artificial intelligence (AI) is seen as a means of increasing efficiency and streamlining project processes. However, the application of AI simultaneously raises issues of content reliability, protection of personal and confidential data, attribution of responsibility, and ensuring traceability (audit trail) in project documents and reports.

The aim of the paper is to examine the extent to which regional development agencies apply AI in the preparation and implementation of EU projects, what benefits and risks their leaders recognize in doing so, and to what extent internal acts and/or procedures that form the framework for the responsible use of AI exist and are implemented (defined permitted purposes and prohibitions, human-in-the-loop principle, verification procedures, minimal records of use, distribution of responsibilities and education).

The paper analyses the legal and institutional role of regional development agencies, while the empirical part includes research in the form of a structured survey of heads of regional development agencies and a descriptive analysis of the collected data.

Keywords: regional development agencies, artificial intelligence (AI), EU projects, framework for the responsible use of AI

1. UVOD

Regionalne razvojne agencije imaju ključnu ulogu u pripremi i provedbi EU projekata za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i druga javnopravna tijela. Ti poslovi uključuju izradu opsežne projektne dokumentacije, poštivanje strogih administrativnih pravila te kontinuirano izvještavanje nadležnih tijela i pravdanje troškova što predstavlja značajno administrativno opterećenje za institucije koje sudjeluju u projektnom ciklusu. Istodobno, aktualno programsko razdoblje 2021.–2027. odvija se u ozračju digitalne transformacije javne uprave uz široku primjenu digitalnih alata i umjetne inteligencije (dalje u tekstu; AI). Uredba (EU) 2024/1689 AI definira kao strojni sustav dizajniran za rad s promjenjivim razinama autonomije i koji nakon uvođenja može pokazati prilagodljivost te koji iz ulaznih vrijednosti koje prima, zaključuje kako generirati izlazne vrijednosti kao što su predviđanja, sadržaj, preporuke ili odluke

koji mogu utjecati na fizička ili virtualna okruženja.¹⁸⁵ U tom kontekstu, AI se promatra kao alat za povećanje učinkovitosti upravljanja projektima i smanjenja administrativnog opterećenja. Međutim, primjena AI u radu javnopravnih tijela istodobno otvara i brojna pitanja od pouzdanosti generiranog sadržaja, zaštitu osobnih i povjerljivih podataka do prekomjernog oslanjanja na AI. S obzirom na navedeno, cilj rada je ispitati u kojoj mjeri regionalne razvojne agencije primjenjuju AI u pripremi i provedbi EU projekata, koje koristi i rizike pritom prepoznaju njihovi čelnici te postoje li i u kojoj se mjeri primjenjuju interni akti i prakse koji čine okvir odgovorne uporabe AI.

2. PRAVNI OKVIR I INSTITUCIONALNI POLOŽAJ REGIONALNIH RAZVOJNIH AGENCIJA

Politika regionalnog razvoja uspostavljena je u skladu sa ciljevima EU usmjerenim na smanjenje razlika u stupnju razvijenosti među regijama. Temelji se na aktivnostima koje vode jačanju njezine ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije.¹⁸⁶ Istodobno, nacionalne politike regionalnog razvoja imaju za cilj smanjiti razvojne nejednakosti između pojedinih regija i područja unutar države.¹⁸⁷ Pritom se regionalni razvoj promatra kao višedimenzionalni proces koji uključuje gospodarske, socijalne, političke, okolišne i institucionalne dimenzije razvoja (Pike i suradnici, 2007). S druge strane, regionalna politika i procesi regionalizacije u suvremenoj Europi povezani su sa zahtjevima za decentralizacijom, primjenom načela supsidijarnosti i jačanjem demokratske participacije na regionalnoj i lokalnoj razini (Maldini, 2014). Tako regionalni razvoj ne predstavlja isključivo gospodarske aktivnosti, već i oblikovanje odgovarajućih institucija i koordinaciju između različitih razina vlasti. Ključni financijski instrument EU za ravnomjerni razvoj je kohezijska politika koja putem strukturnih i investicijskih fondova osigurava sredstva za smanjenje regionalnih razlika (Bachtler i Wren, 2006). Provedba kohezijske politike zahtijeva uspostavu odgovarajućih

¹⁸⁵ Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji i o izmjeni uredaba (EZ) br. 300/2008, (EU) br. 167/2013, (EU) br. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 i (EU) 2019/2144 te direktiva 2014/90/EU, (EU) 2016/797 i (EU) 2020/1828 (Akt o umjetnoj inteligenciji), SL L 2024/1689, 12. 7. 2024., čl. 3.st. 1. t. 1.

¹⁸⁶ Ugovor o funkcioniranju Europske unije (konsolidirana verzija), SL EU C 326, 26. 10. 2012., čl. 174.

¹⁸⁷ Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 147/14, 123/17, 118/18, čl. 2.

institucija u državama članicama u kojima one nisu postojale, kao i prilagodbu i jačanje kapaciteta postojećih institucija na nacionalnoj i regionalnoj razini (Trnski, 2024). Rodríguez-Pose (2013) naglašava da kvaliteta institucija ima značajan utjecaj na regionalni razvoj i učinkovitu provedbu razvojnih politika i ekonomskih intervencija.

Republika Hrvatska započela je oblikovanje nacionalne politike regionalnog razvoja tijekom pristupnih pregovora s EU donošenjem Zakona o regionalnom razvoju 2009. godine. Središnju ulogu u sustavu regionalnog razvoja imala je nacionalna Agencija za regionalni razvoj¹⁸⁸, dok su regionalne razvojne agencije i upravna tijela jedinica područne (regionalne) samouprave imala posrednu ulogu u provedbi razvojnih mjera.¹⁸⁹ Donošenjem novog Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske 2014. godine stvoren je pravni temelj za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova koji postaju ključni instrumenti politike regionalnog razvoja.¹⁹⁰ Također je uveden institut regionalnih koordinatora kao ključnih aktera provedbe regionalne politike. Izmjene Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske iz 2017. godine donijele su promjene u pravnom položaju regionalnih razvojnih agencija, ali i decentralizaciju politike regionalnog razvoja. Prije svega, propisano je da regionalne razvojne agencije mogu djelovati isključivo u obliku javnih ustanova, a ne i trgovačkih društava.¹⁹¹ Time su postale dio sustava javne uprave. Ujedno su otklonjene ranije dvojbe o njihovom pravnom statusu i hibridnom položaju između javnopravnih tijela i trgovačkih društava orijentiranih prema tržištu, na koje su upozoravali pojedini domaći autori (Akšamović i Mlinarević, 2012). S druge strane, zakonodavac je isključio mogućnost da upravna tijela županija budu regionalni koordinatori. Istodobno je 2018. godine središnja Agencija za regionalni razvoj izgubila pravnu osobnost te je integrirana u Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Regionalnim razvojnim agencijama povjerene su između ostalog sljedeće javne ovlasti: sudjelovanje u strateškom planiranju, koordinacija dionika regionalnog razvoja te pružanje savjetodavne i stručne potpore jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i

¹⁸⁸ Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 153/2009, čl. 17.

¹⁸⁹ Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 153/2009, čl. 20.

¹⁹⁰ Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 147/2014, čl. 1.

¹⁹¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 123/2017, čl. 9.

drugim javnopravnim tijelima u pripremi i provedbi EU projekata.¹⁹² U institucionalnom smislu, regionalne razvojne agencije imaju položaj koordinatora između središnje državne uprave te regionalne i lokalne razine. Njihova uloga je povezivanje politika EU, nacionalnih strateških ciljeva i prioriteta sa konkretnim potrebama regionalnih i lokalnih dionika. Navedeni pravni okvir i institucionalni položaj regionalnih razvojnih agencija može se tumačiti u kontekstu načela supsidijarnosti i višerazinskog upravljanja u nacionalnom sustavu regionalnog razvoja.

3. EU PROJEKTI U SUSTAVU REGIONALNOG RAZVOJA

U širem smislu, EU projekti se opisuju kroz pojam „operacija“, koji obuhvaća projekt, aktivnost ili skup projekata odabranih u okviru odgovarajućeg programa radi ostvarenja ciljeva politike Europske unije.¹⁹³ U užem smislu, EU projekt može se definirati kao vremenski ograničena, strukturirana intervencija s jasno određenim ciljevima, aktivnostima, proračunom i pokazateljima rezultata, koja se provodi u skladu sa pravilima sustava upravljanja i kontrole (Tufekčić i Tufekčić, 2013). Prema Europskoj komisiji (2004) EU projekt trebao bi imati i sljedeće elemente: jasno identificirane dionike, uključujući primarnu ciljnu skupinu i krajnje korisnike, jasno definirane mehanizme koordinacije, upravljanja i financiranja, sustav praćenja i evaluacije te odgovarajuću razinu financijske i ekonomske analize koja pokazuje da će korist projekta nadmašiti njegove troškove. Projekti financirani sredstvima EU provode se kroz projektni ciklus koji obuhvaća fazu pripreme odnosno prijave zatim provedbu projekta te naknadno praćenje i evaluaciju rezultata. Perić (2011) ističe da se EU projekti od tradicionalnih projekata razlikuju po složenosti pravila i postupaka, što nameće potrebu za specifičnim znanjima i vještinama. Projektni ciklus odvija se u

¹⁹² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 123/2017, čl.10

¹⁹³ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike, SL L 231, 30.6.2021.

složenom pravnom okviru, od europskog i nacionalnog zakonodavstva do posebnih pravila za pojedine programe i pojedinačne pozive za dodjelu bespovratnih sredstava. Primjena Zakona o javnoj nabavi, pravila o državnim i de minimis potporama, zaštiti osobnih podataka te načela financijskog upravljanja i kontrole dodatno povećava složenost provedbe. Posao pripreme i provedbe EU projekata specifičan je i zbog pristupa velikom broju osobnih podataka korisnika i ciljanih skupina posebno u projektima sa socijalnim predznakom. Opsežna projektna dokumentacija, brojni rokovi te stroga pravila praćenja, izvještavanja i dokazivosti troškova samo su neka od obilježja EU projekata koji projektni ciklus čine složenim procesom. Na tome tragu, europske institucije kroz studije i izvješća ukazuju na značajnu administrativnu složenost i opterećenje za korisnike, koordinate i upravljačka tijela (Wojtowicz, 2024, Europska komisija, 2025, Europski revizorski sud, 2019).

4. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Empirijski dio rada temelji se na kvantitativnom istraživanju provedenom putem strukturiranog anonimnog anketnog upitnika poslanog elektroničkim putem. Podaci su prikupljeni u razdoblju od 20. veljače do 6. ožujka 2026. godine, a ispitanici su bili čelnici regionalnih razvojnih agencija, ravnatelji i zamjenici ravnatelja.

Cilj istraživanja bio je ispitati u kojoj mjeri regionalne razvojne agencije primjenjuju AI u pripremi i provedbi EU projekata te kako njihovi čelnici procjenjuju koristi i rizike uporabe AI. Zatim u kojoj mjeri su u agencijama uspostavljeni okviri odgovorne uporabe AI i koje prakse se pritom primjenjuju. U skladu sa ciljem, upitnik je podijeljen u tri tematske cjeline: stupanj uporabe AI te vrste alata i zadataka za koje se primjenjuje, zatim percepciju koristi i rizika te u konačnici postojanje i provedbu okvira odgovorne uporabe AI. Upitnik je sadržavao uglavnom pitanja zatvorenog tipa, a kod pojedinih pitanja ispitanicima je bila ostavljena mogućnost dopune odgovora.

Upitnik je upućen svim regionalnim koordinatorima u Republici Hrvatskoj, a u istraživanju je sudjelovalo 17 od ukupno 21 regionalne razvojne agencije odnosno 80,95% ciljane skupine. Budući da je jedna regionalna razvojna agencija navela da ne primjenjuje AI, na pitanja o AI alatima i zadacima, koristima i rizicima te primjeni prakse odgovorne uporabe AI, odgovorilo je 16 ispitanika.

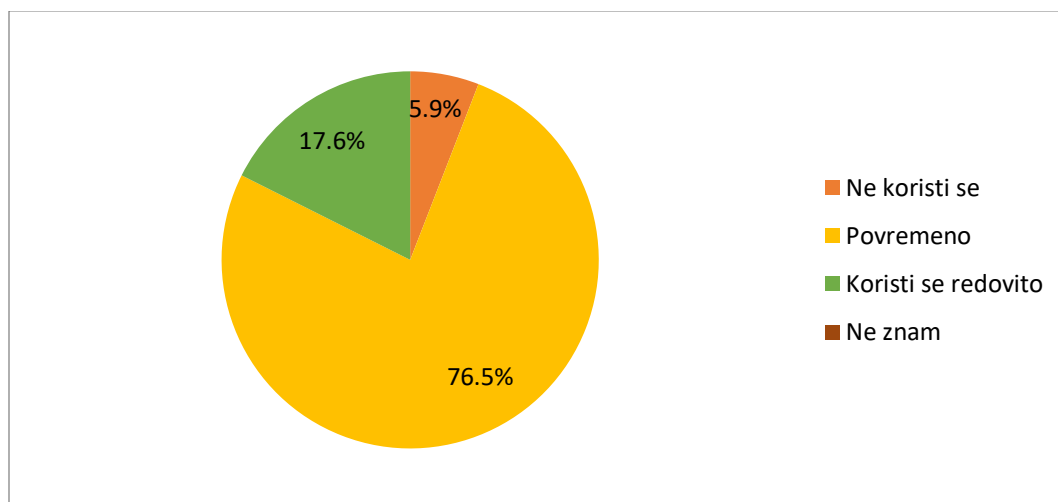
Prikupljeni podaci obrađeni su putem deskriptivne analize, a prikazani su različitim vrijednostima, ovisno o mjerenim elementima i načinu izračuna. Tako su opći podaci, podaci o stupnju korištenja, alatima i zadacima te okviru odgovorne uporabe AI prikazani brojem odgovora i/ili u postotcima. Pri procjeni koristi i rizika AI korištena je skala od 1 do 5, pri čemu viša ocjena označava izraženije prepoznavanje pojedine koristi odnosno rizika. Kod procjene praksi odgovorne uporabe AI primijenjena je ista ljestvica, 1 je označavao „nikada”, a 5 „uvijek”. Rezultati tih procjena su prikazani aritmetičkim sredinama (M) i standardnim devijacijama (SD). Rezultate istraživanja potrebno je tumačiti uz određena ograničenja jer se temelje na percepciji ispitanika, i to isključivo čelnika regionalnih razvojnih agencija.

5. REZULTATI ISTRAŽIVANJA I ANALIZA

Ispitanici su većinom ravnatelji agencija (14), a u manjem broju zamjenici ravnatelja (3). Prema broju zaposlenih, najzastupljenije su agencije sa 21-40 zaposlenih (10), zatim sa 11-20 (5), dok je po jedna agencija navela raspon 1-10 i više od 41 zaposlenika. Sve agencije navode visok intenzitet rada na EU projektima u posljednje tri godine, pri čemu su svi ispitanici označili da su u tom razdoblju sudjelovali u 21 ili više EU projekata.

Rezultati pokazuju da se AI primjenjuje u gotovo svim obuhvaćenim regionalnim razvojnim agencijama. Naime, 16 od 17 ispitanika navelo je da se AI primjenjuje u radu, pri čemu prevladava povremena uporaba, dok je redovita uporaba rjeđa (Grafikon 1).

Grafikon 1. Primjena AI u regionalnim razvojnim agencijama



Izvor: Izrada autora

Većina ispitanika (75 %) navodi uporabu generativnih chatbotova (npr. ChatGPT, Copilot, Gemini). Slijede AI alati za prijevod (37,5 %), AI u uredskim paketima (31,3 %) te alati za sažimanje i analizu dokumenata (25 %). Uporabu AI alata za sastanke navodi 18,8 % ispitanika, dok je uporabu vlastitog AI alata navela samo jedna agencija (6,3 %). Prema tome, AI se u radu regionalnih razvojnih agencija primjenjuje uglavnom kroz opće i široko dostupne alate, dok je razvoj vlastitih rješenja rijetkost. To potvrđuje i podatak da zaposlenici uglavnom koriste privatne AI račune (56,3 %). AI se najčešće primjenjuje za jezično uređivanje i strukturiranje teksta, sažimanje i analizu projektne dokumentacije, prijevode te aktivnosti povezane s komunikacijom i vidljivošću rezultata (62,5 %) i za izradu nacrt tekstova (56,3 %). Rjeđe se primjenjuje za izradu izvještaja (18,8 %) te planiranje aktivnosti i kao podrška praćenju pokazatelja i rokova (12,5 %). Prema tome, AI se u regionalnim razvojnim agencijama primarno primjenjuje za tekstualne zadatke i pripremu opsežne projektne dokumentacije. Također, odabrani zadaci upućuju na to da se više primjenjuje u fazi pripreme nego u fazi provedbe projekata.

U nastavku su ispitanici procjenjivali koristi i rizike primjene AI pri čemu viša ocjena označava izraženije prepoznavanje pojedine koristi odnosno rizika. Kada je riječ o koristima, najvišu aritmetičku sredinu ostvarila je tvrdnja o povećanju brzine i učinkovitosti rada ($M = 4,20$), dok su smanjenje administrativnog opterećenja te poboljšanje kvalitete i koherentnosti dokumentacije

ocijenjeni nešto niže. Slijede koristi povezane s podrškom upravljanju rokovima i zadacima te ujednačavanjem projektnih postupaka i dokumentacije. Pomoć pri izvještavanju i praćenju pokazatelja najniže je ocijenjena korist ($M = 3,27$) (Tablica 1.). Rezultati pokazuju da ispitanici AI ponajprije prepoznaju kao sredstvo za povećanje svakodnevne učinkovitosti u radu dok su ostale koristi prepoznate umjerenije. Rizici primjene AI u prosjeku su procijenjeni višim aritmetičkim sredinama nego koristi. To ukazuje da ispitanici unatoč prepoznatim koristima AI izraženije percipiraju moguće negativne posljedice primjene AI u pripremi i provedbi EU projekata. Kao najizraženiji rizik ističe se netočan i nepouzdan sadržaj ($M = 4,50$) uz relativno nisku standardnu devijaciju što upućuje na prilično ujednačenu percepciju ispitanika. Visoko su ocijenjeni i rizici povezani sa zaštitom osobnih podataka te povjerljivošću projektnih podataka. Rizik prekomjernog oslanjanja na AI, kao i nejasna odgovornost za sadržaj također su prepoznati kao značajni. Nasuprot tome, pitanje dokazivosti, ostvarilo je nešto nižu aritmetičku sredinu ($M = 3,75$) (Tablica 1.). Ovi su nalazi osobito važni u kontekstu upravljanja EU projektima, u kojem su točnost sadržaja te naknadna provjerljivost i dokazivost projektne dokumentacije od posebne važnosti. Također, rezultati su u skladu sa istraživanjem koje ističe da uporaba AI u javnoj upravi otvara složena pitanja odgovornosti jer u slučaju pogrešaka ili štetnih posljedica nije jednostavno odrediti tko snosi odgovornost za AI sadržaj ili odluke (Rakšnys i sur., 2025).

Tablica 1. Percipirane koristi i rizici uporabe AI u regionalnim razvojnim agencijama

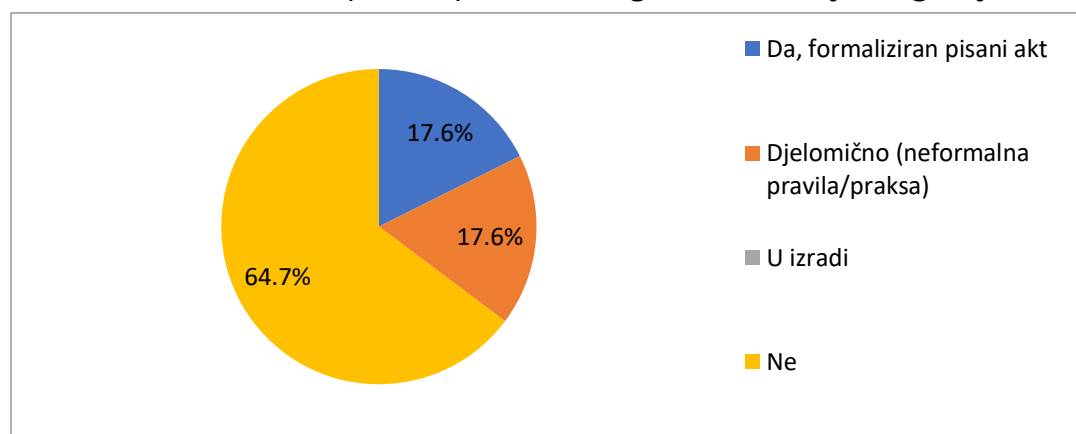
Percipirane koristi	n	M	SD	Percipirani rizici	n	M	SD
Smanjenje administrativnog opterećenja	16	3,69	1,01	Netočan i nepouzdan sadržaj	16	4,50	0,82
Povećanje brzine i učinkovitosti rada	15	4,20	0,94	Zaštita osobnih podataka	16	4,13	1,15
Ujednačavanje projektnih postupaka i dokumentacije	16	3,31	1,08	Povjerljivost projektnih podataka	16	4,06	1,24
Poboljšanje kvalitete i koherentnosti dokumentacije	16	3,69	1,14	Nejasna odgovornost za sadržaj	16	4,00	1,26
Podrška upravljanju rokovima i zadacima	15	3,33	1,35	Dokazivost (audit trag)	16	3,75	1,34
Podrška izvještavanju i praćenju pokazatelja	15	3,27	1,39	Prekomjerno oslanjanje na AI	16	4,00	1,41

Izvor: Izrada autora

Sljedeći set pitanja odnosio se na okvir odgovorne uporabe AI u regionalnim razvojnim agencijama. U većini regionalnih razvojnih agencija ne postoje interni akti ili upute o uporabi AI dok manji dio ispitanika navodi postojanje djelomičnih, neformalnih pravila (Grafikon 2.). Takve rezultate potvrđuju i ostali slični pokazatelji. Naime, popis odobrenih AI alata ne postoji u 12 od 16 agencija (75 %), tri agencije navode da je u izradi (18,8 %) dok je samo jedna navela da takav popis postoji (6,3 %). Dalje, minimalna evidencija korištenja AI u većini agencija nije uspostavljena (70,6 %), dok 29,4 % ispitanika navodi djelomično vođenje evidencije. Okvir odgovorne uporabe AI, prema prikazanim rezultatima, u većini obuhvaćenih regionalnih razvojnih agencija, nije uređen na razini institucije. Rezultati sugeriraju da se AI primjenjuje ad hoc te sukladno individualnoj procjeni i odgovornosti zaposlenika. Pritom je potrebno istaknuti da izostanak popisa odobrenih alata i

minimalne evidencije korištenja otežava nadzor nad uporabom AI, zaštitu podataka, provjeru točnosti AI sadržaja te utvrđivanja odgovornosti. U kontekstu EU projekata, navedeno može stvoriti praktične probleme kada se pri pripremi projektnog prijedloga koristi generički AI sadržaj koji nije dovoljno prilagođen specifičnostima pojedinog projekta, njegovim ciljevima i potrebama koje treba zadovoljiti.

Grafikon 2. Interni akti i upute o uporabi AI u regionalnim razvojnim agencijama



Izvor: Izrada autora

Kao najveće prepreke uspostavi okvira odgovorne uporabe AI ispitanici ponajprije ističu nedovoljnu edukaciju (64,7 %), nedostatak smjernica i predložaka (58,8 %) te nedostatak vremena i kapaciteta (35,3 %). Na pitanje o prioritetima za odgovornu uporabu AI u budućnosti, ispitanici ističu edukaciju zaposlenika (82,4 %) što potvrđuje da se razvoj okvira odgovorne uporabe primarno percipira kao pitanje jačanja kompetencija. Slijedi definiranje popisa odobrenih alata i načina njihova korištenja (58,8%) te donošenje internog akta ili uputa (52,9 %). Zatim uvođenje evidencije korištenja i minimalnog audit traga (47,1 %) i izradu checklisti za provjeru sadržaja i izvora (41,2 %). Činjenica da su ispitanici među prioritetima istaknuli edukaciju zaposlenika, popis odobrenih alata te donošenje internog akta ili uputa ukazuje na to da razvoj okvira odgovorne uporabe percipiraju dvojako: kao proces jačanja kompetencija zaposlenika te kao formalizaciju uporabe AI na razini institucije. Pritom edukacija može imati važnu ulogu i u smanjenju rizika od prekomjernog oslanjanja na AI, koji je u istraživanju visoko ocijenjen. Dalje su ispitanici procjenjivali u kojoj se mjeri pojedine prakse odgovorne uporabe AI doista

provode u svakodnevnom radu na skali od 1 do 5 (1 = nikada, 5 = uvijek). Najviša aritmetička sredina zabilježena je kod prakse prema kojoj je jasno tko je odgovoran za konačni sadržaj ($M = 3,88$) dok je poštivanje zabrane unosa osjetljivih podataka također ocijenjeno relativno visoko. Edukacija zaposlenika pokazuje umjerenu razinu provedbe. Najnižu aritmetičku sredinu ostvarila je praksa vođenja minimalne evidencije korištenja AI što upućuje na vrlo rijetku primjenu iste pogotovo uzmemo li u obzir da je čak 62,5 % ispitanika odgovorilo da je nikada ne primjenjuje (Tablica 2.). Ovi rezultati potvrđuju prethodni zaključak da se uporaba AI u regionalnim razvojnim agencijama u većoj mjeri oslanja na individualnu odgovornost zaposlenika nasuprot institucionalnim pravilima.

Tablica 2. Prakse odgovorne uporabe AI u regionalnim razvojnim agencijama

Prakse odgovorne uporabe AI	n	1	2	3	4	5	M	SD
Obvezna ljudska provjera AI izlaza	16	6	0	3	3	4	2,94	1,69
Poštuju se zabrane unosa osjetljivih podataka	16	4	0	3	2	7	3,50	1,67
Vodi se minimalna evidencija korištenja AI	16	10	4	2	0	0	1,50	0,73
Jasno je tko je odgovoran za konačni sadržaj	16	4	0	0	2	10	3,88	1,75
Provedena je edukacija	16	3	2	3	3	5	3,31	1,54

Izvor: Izrada autora

Rezultati istraživanja pokazali su nesrazmjer između razine uporabe AI i razine razvijenosti okvira odgovorne uporabe AI u regionalnim razvojnim agencijama. Iako se AI primjenjuje u svakodnevnom radu, u većini regionalnih razvojnih agencija ne postoje interni akti i upute, kao ni popis odobrenih alata. Također, evidencija korištenja AI i provjera AI sadržaja provode se rijetko. U tom kontekstu, ključni izazov za regionalne razvojne agencije je uspostava i provedba okvira odgovorne uporabe AI.

6. ZAKLJUČAK

Provedeno istraživanje pokazuje da se AI primjenjuje u gotovo svim obuhvaćenim regionalnim razvojnim agencijama u Republici Hrvatskoj u poslovima pripreme i provedbe EU projekata. Za daljnju analizu korisno bi bilo proširiti istraživanje i na zaposlenike istih ustanova osobito voditelje projekata i projektne asistente.

Ispitanici kao najveće koristi AI prepoznaju u povećanju brzine i učinkovitosti rada. Rizici primjene AI procijenjeni su višim aritmetičkim sredinama nego koristi, pri čemu se osobito izdvajaju netočan i nepouzdan sadržaj, zaštita podataka, odgovornost za sadržaj i prekomjerno oslanjanje na AI. S druge strane, razina uspostave okvira odgovorne uporabe AI u većini regionalnih razvojnih agencija ne prati razinu uporabe AI u praksi. Naime, većina ih nema interne akte ili upute, popis odobrenih alata niti minimalnu evidenciju korištenja AI. Također, rezultati ukazuju na nedovoljnu primjenu ljudske provjere AI sadržaja, što u kombinaciji s visokim rizikom netočnosti i nepouzdanosti sadržaja predstavlja izazov u djelatnosti u kojoj su dokazivost i provjerljivost projektne dokumentacije ključne. Stoga se ukazuje na potrebu uspostave i dosljednu provedbu okvira odgovorne uporabe AI. Takav bi okvir trebao omogućiti ostvarivanje prepoznatih koristi uz istodobno smanjenje najizraženijih rizika. U tom smislu preporučuje se uvođenje minimalne evidencije korištenja AI radi jačanja transparentnosti i osiguravanja audit traga. Također je opravdano donošenje internih uputa ili akta kojim bi se jasno odredile dopuštene svrhe uporabe, ograničenja u pogledu osobnih i povjerljivih podataka, odgovornost za konačni sadržaj te obveza provjere AI izlaza. Jednako je važna i kontinuirana edukacija zaposlenika za odgovornu uporabu AI u projektnom ciklusu.

Može se zaključiti da uporaba AI u radu regionalnih koordinatora s javnim ovlastima, osobito u poslovima upravljanja EU projektima koji uključuju raspolaganje znatnim financijskim sredstvima te obradu osobnih i povjerljivih podataka, ne bi trebala ostati prepuštena individualnoj procjeni i odgovornosti zaposlenika već ju je potrebno formalno urediti i ujednačiti na razini javne ustanove.

LITERATURA

1. Aid Delivery Methods – Project Cycle Management Guidelines, Europska komisija (2004), Brussels: Europska Komisija, dostupno na: https://capacity4dev.europa.eu/library/aid-delivery-methods-project-cycle-management-guidelines-europeaid-2004_en (23.2.2026)
2. Akšamović, D. i Mlinarević, K. (2012) „Regionalne razvojne agencije – ekonomski i pravni aspekti“, Informator, br. 6077, dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/regionalne-razvojne-agencije> (1.3.2026.)
3. Annual report on the implementation of the EU budget for the 2019 financial year, Europski revizorski sud (2019), Luxembourg: Publications Office of the European Union, dostupno na: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/annualreports-2019/annualreports-2019_en.pdf (1.3.2026.)
4. Annual Overview Report on Simplification, Implementation and Enforcement, Europska komisija (2025), Strasbourg: Europska komisija, dostupno na: https://commission.europa.eu/document/download/2cccc264-4100-42ce-a97b-931af0d625d2_en?filename=COM_2025_871_1_EN.pdf (1.3.2026.)
5. Bachtler, J. i Wren, C. (2006) „Evaluacija kohezijske politike Europske unije: istraživačka pitanja i izazovi politika“, *Regional Studies*, 40(2), str. 143–153
6. Maldini, P. (2014) „Politički i administrativni aspekti regije: regionalizam, regionalizacija i regionalna politika“, *Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku*, (1), str. 125-153
7. Perić, M. (2011) „EU Project Management Knowledge Transfer – Case Study UNIRI (Croatia)“, u: *Knowledge as Business Opportunity: Proceedings of the Management, Knowledge and Learning International Conference*, Celje: International School for Social and Business Studies, str. 103-112
8. Pike, A., Rodríguez-Pose, A. i Tomaney, J. (2007) „What kind of local and regional development and for whom?“, *Regional Studies*, 41(9), str. 1253–1269
9. Rakšnys, A. V., Gudelis, D. i Guogis, A. (2025) „The uses of artificial intelligence in the public sector: challenges and prospects“, *Public Policy and Administration*, 24(3), str. 467–477
10. Rodríguez-Pose, A. (2013) „Do institutions matter for regional development?“, *Regional Studies*, 47(7), str. 1034–1047

11. Trnski, M. (2024) „Provedba kohezijske politike Europske unije: iskustva iz 20. Stoljeća“, Međunarodne studije, XXIV(1-2), str. 107-129
12. Tufekčić, M., Tufekčić, Ž. (2013), EU politike i fondovi 2014-2020. Zagreb: Plavi partner d.o.o.
13. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (konsolidirana verzija), SL EU C 326, 26. 10. 2012.
14. Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike, SL L 231, 30.6.2021.
15. Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji i o izmjeni uredaba (EZ) br. 300/2008, (EU) br. 167/2013, (EU) br. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 i (EU) 2019/2144 te direktiva 2014/90/EU, (EU) 2016/797 i (EU) 2020/1828 (Akt o umjetnoj inteligenciji), SL L 2024/1689, 12. 7. 2024.
16. Wojtowicz, D. (2024) „Research for REGI Committee – Streamlining EU Cohesion funds: addressing administrative burdens and redundancy“, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759307/IPOL_STU\(2024\)759307_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759307/IPOL_STU(2024)759307_EN.pdf) (26.2.2026.)
17. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 153/2009
18. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 147/2014
19. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 123/2017
20. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 147/14, 123/17, 118/18

ANALIZA ESTONSKOG MODELA E-GLASOVANJA: SMJERNICE ZA UVOĐENJE U HRVATSKOJ

ANALYSIS OF THE ESTONIAN E-VOTING MODEL: GUIDELINES FOR IMPLEMENTATION IN CROATIA

Vanja Ivanišević

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

Blage Zadre 2, Vukovar

e-mail: vanja.meden@gmail.com

Ivan Kunac mag.educ.phys.et.inf., pred.

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

Blage Zadre 2, Vukovar

e-mail: ikunac@vevu.hr

Sažetak:

Mogućnost primjene elektronskog glasovanja sastavni je dio digitalizacije svake demokratske države. Estonija je prva zemlja koja je svojim građanima omogućila sustav elektronskog glasovanja. Uz svoje prednosti i nedostatke, taj sustav je omogućio građanima Estonije biranje svojih predstavnika putem digitalnih platformi. Pravni i tehnički izazovi koji su prethodili uvođenju ovog sustava mogu poslužiti kao lekcija svim državama koje žele sustav elektroničkog glasovanja implementirati u svoje izborne sustave. Analiza estonskog modela može

nam dati objektivnu procjenu prednosti i rizika elektroničkog glasovanja te oblikovati smjernice za daljnji razvoj digitalizacije izbornog sustava u Hrvatskoj.

Ključne riječi: *digitalizacija, e-glasovanje, sigurnost.*

Summary:

The possibility of using electronic voting is an integral part of the digitalization of every democratic state. Estonia was the first country to provide its citizens with an electronic voting system. In addition to its advantages and disadvantages, this system has enabled Estonian citizens to elect their representatives through digital platforms. The legal and technical challenges that preceded the introduction of this system can serve as a lesson to all countries that want to implement the electronic voting system in their electoral systems. The analysis of the Estonian model can give us an objective assessment of the advantages and risks of electronic voting and form guidelines for the further development of the digitalization of the electoral system in Croatia.

Key words: *digitalization, e-voting, security.*

1.UVOD

Digitalna transformacija sastavni je dio svakodnevnice te prožima sve sfera poslovnog i privatnog života. U digitaliziranom svijetu posebno se izdvaja elektroničko glasovanje putem interneta kao potencijalno rješenje modernizacije svih izbornih sustava. Estonija je jedna od prvih zemalja u svijetu koja je elektroničko glasovanje (e-glasovanje) uvela u svoj izborni sustav učinivši tako prekretnicu te stvarajući eru digitalne demokracije. Iako je estonski model elektroničkog glasovanja uveden 2005. godine, on je i dalje od velikog interesa zbog dugotrajne primjene, povijesnog konteksta razvoja te sigurnosnih mehanizama. Zbog sličnosti sustava, estonski primjer uzet je kao polazište moguće primjene e-glasovanja u Republici Hrvatskoj. Uzimajući u obzir tehničke i pravne aspekte estonskog sustava, potrebno je sagledati financijsku opravdanost sustava, ali i razinu digitalne pismenosti. Geografska rasprostranjenost Hrvatske kao i društveni

uvjeti pokazuju dobru mogućnost praktične primjene sustava elektronskog glasovanja uz dugoročne pokazatelje uštede naspram tradicionalne vrste glasovanja.

Demokratski izbori su ključni temelj na kojima počiva državna vlast Hrvatske. Tradicionalni izborni sustav u Hrvatskoj je neefikasan, skup te nije sveobuhvatan. Naspram njega elektronički sustav glasovanja doprinijelo bi praktičnosti, dostupnosti te dugoročno financijskog uštedi. Jedna od ključnih odlika e-glasovanja je praktičnost u vidu brže i točnije obrade podataka. Većina glasača koja je sudjelovala u sustavima e-glasovanja pozitivno ocjenjuje sigurnosnu proceduru (Ehin, et al., 2022). Korištenje digitalnih sustava u svrhu e-glasovanja zahtjeva dobru informatičku pismenost stanovništva ali povećava informiranost svih birača kroz pružanje detaljnih informacija o programima svih sudionika na jednom mjestu. Naspram tradicionalnih sustava glasovanja, digitalni sustavi nude brže i efikasnije prebrojavanje glasova te na taj način smanjuju troškove provođenja glasovanja (Madise & Martens, 2005). Često se digitalni sustavi povezuju s mlađom populacijom i mobilnijim građanima koji preferiraju takve alate. Istraživanja pokazuju da povećavanje zastupljenosti političnih tijela na digitalnim platformama te korištenje digitalnih platforma u svrhu e-glasovanja povećava inkuzivnost mlade populacije stanovnika u glasovanju (Kersting & Baldersheim, 2004).

Najveći rizici korištenja e-glasovanja svakako su mogućnost manipulacije te osiguravanje anonimnosti glasača unutar sustava a ipak osiguravajući identifikaciju glasača. Tehničke karakteristike svakog sustava često se drže kao poslovne tajne kako bi se najveći rizici izbjegli. Zbog toga dio birača i dalje iskazuje skepticizam i nepovjerenje prema digitalnim sustavima u svrhu e-glasovanja (Springall, et al., 2014). Bez obzira na tehnološke napretke, postoji realna mogućnost manipuliranja rezultata od strane sofisticiranog napadača. Bilo koji digitalni sustav ranjiv je na ometanje i resetiranje. Na taj način onemogućava se pravilna provedba izbora te validnost samih izbora je upitna.

2. SUSTAV E-GLASOVANJA U ESTONIJI

Estonija je sustav e-glasovanja uvela 2005. godine te je bio od samog početka dostupan širokoj javnosti. U doba njegova uvođenja, estonski sustav bio je jedan od najnaprednijih digitalnih sustava u svijetu. Sam sustav bio je učinkovit i smatrao se sigurnim (Ehin, et al., 2022). Estonska

strategija o uvođenju elektroničkih jasnih usluga za sve ubrzala je reforme nadograđujući birokratske procese pružajući brzi pristup svim svojim uslugama svim građanima. Promišljeni pristup, izgrađivanje povjerenja građana u sustav kroz edukacije te osiguravanje sigurnosti samog digitalnog sustava omogućilo je Estoniji uspješno provođenje sustava e-uprave i e-glasanja dok u mnogim, ekonomski bogatijim, zemljama to nije uspjelo. Ključni faktor uspješnosti estonskog sustava bilo je uvođenje obveze osobne iskaznice s digitalnim certifikatima identifikacije i potpisa. Tijekom dizajniranja sustava, u svrhu sigurnosti, stvoren je revizijski odbor koji je nadgledao rad te korištenje sustava. Svi podaci bili su spremljeni u centralne servere kojima su imali pristup samo revizori sustava koji su u pravilu bili IT¹⁹⁴ stručnjaci. Nakon provođenja testnog glasovanja revizori su zaključili da sustav radi savršeno, u skladu sa zakonom ali i dalje postoji realna mogućnost manipulacije glasova od strane naprednog napadača. Korištenje sustava trebalo bi biti uvjetovano stalnim poboljšanjima, jačanju kibernetičke zaštite sustava te stalnim tehnološkim napretkom sustava. Upravo iz tog razloga Estonija je zadržala hibridni model glasovanja gdje imaju tradicionalni način glasovanja uz mogućnost digitalnih glasova. Potrebno je naglasiti da svaka osoba može dati digitalni glas u tjednu koji predhodi izborima, no ukoliko glasač da fizički glas na izbornom mjestu na dan izbora tada se njegov digitalni glas briše (Estonia, n.d.). Ovakav hibridni sustav pokazuje veći postotak rasta broja glasača kroz godine naspram samih tradicionalnih sustava glasovanja. Poseban rast broj glasača zabilježen je u mjestima koja su geografski rasuta te kod populacija koja se izjašnjava da nema vremena pristupiti glasovanju. (Ehin, et al., 2022).

Uvođenje e-glasovanja teorijski pokazuje financijske uštede kroz niz godina, međutim estonsko iskustvo pokazuje drugačije. Stalno održavanje sustava, nadogradnje, zaštita te postojanje hibridnog sustava predstavljaju značajan teret. Na upit kolike uštede je sustav ustvari tijekom 20 godina postojanja, estonski izborni ured odgovara negativno:

**"Draga **,*

Izračun ušteta bio bi predmet zasebnog istraživanja. To je jednom pokušano, otprilike 2018. godine, od strane istraživačkog tima Taltech – Robert Krimmer, David Duenas Cid i

¹⁹⁴ IT – informacijska tehnologija (eng. *Information technology*)

Iuliia Krivonosova. Možete pronaći dva članka koja su objavili. Njihovi zaključci su bili da je internetsko glasovanje, po glasu, najjeftinija metoda glasovanja. Nažalost, ovaj istraživački projekt je završio. Od tada se mnogo toga promijenilo i idealno bi bilo ponoviti ovo istraživanje. Međutim, budući da smo u Estoniji zadržali sve opcije glasovanja na papiru, nismo uštedjeli niti jedan cent. Zapravo, proračun za izbore se povećao zbog uvođenja elektroničkih popisa birača. S poštovanjem, Arne Koitmäe, Riigi valimisteenistuse juht arne.koitmae@valimised.ee¹⁹⁵

Postojanje hibridnog modela svakako donosi trošak za sebe. Istraživanje provedeno od strane Krimmer et al. (Krimmer, et al., 2018) pokazuje da je sustav e-glasovanja isplativ sustav. Trošak jednog e-glasa iznosi 2,32 eura, dok su troškovi na izborni dan tradicionalnim putem 4,50 eura po glasu. Ovi podaci pokazuju da samostalno sustav e-glasovanja je daleko najisplativiji sustav, dok zadržavanje hibridnih modela dodatno opterećuje proračun izbora. Najveći troškovi sustava u Estoniji i dalje su obrazovanje i informiranje građana o samom sustavu i njegovim prednostima. Povijesni podaci o budžetu pokazuju da se budžet sustava u jednakoj mjeri troši na održavanje fizičkog (tradicionalnog) glasovanja kao i na razvoj i sigurnost digitalnog dijela sustava (Ehin, et al., 2022).

¹⁹⁵ Odgovor izbornog ureda Estonije na upit o ušteda

Tablica 1 - Prikaz budžeta estonskog sustava glasovanja, izrada: autor prema (Estonia, n.d.)

Godina	Ukupni izborni proračun (mil. €)	Postotak povećanja na prethodno razdoblje	Troškovi
2005	3.0	-	Osozna infrastruktura e-glasovanja
2011	5.2	73%	Sigurnosne mjere sustava
2015	6.8	30%	Održavanje tradicionalnog glasovanja, razvoj elektroničkog popisa birača
2019	9.0	32%	Mobilno glasovanje, edukacija birača
2023	11.5	27%	Hibridni sustav

Podaci o budžetu prikazuju cikličko povećanje troškova izbora. Glavni razlozi ovih povećanja su sigurnosne nadogradnje, posebno nakon sigurnosnih propusta i DDOS napada 2007 godine (Ottis, 2007). Prema prepisci s Estonskim izbornim uredom vidljivo je da se značajni dio budžeta koristi i za edukaciju i informiranje birača ističući važnost strategije informiranja birača o samom sustavu prije uvođenja sustava u praksu.

3. STAVOVI GRAĐANA HRVATSKE O DIGITALIZACIJI IZBORA

Prema istraživanju provedenom od strane Pavlović et al. (Pavlović Vinogradac, et al., 2023) većina Hrvata podržava digitalizaciju izbora, pri čemu postoje značajne razlike ovisno o dobu ispitanika. Najveću podršku uvođenju e-glasovanja izrazili su mladi i visokoobrazovni građani. Građani urbanih sredina u jednakoj mjeri podupiru uvođenje e-glasovanja kao i građani iz ruralnih područja. Ovi rezultati sugeriraju da bi prelazak na e-glasovanje potencijalno pozitivno djelovao na izlaznost građana na izbore. Iako hrvatska posjeduje sustav e-građani koji bi se mogao koristiti u modernizaciji izbornog procesa potrebno je dodatna sredstva usmjeriti na edukaciju birača kako bi se osiguralo ravnopravno sudjelovanje u sustavu e-glasovanja. Sustav e-građani

koristi skoro dva milijuna korisnika (podataka, 2026) što predstavlja spremne građane na digitalno korištenje svih javnih usluga.

4. UVOĐENJE E-GLASOVANJE U HRVATSKOJ – ESTONSKI MODEL

Zbog mnogobrojnih otoka i ruralnih područja, Hrvatska je idealna za uvođenje e-glasovanja. Implementacija e-glasovanja u Hrvatskoj na temelju estonskog modela donosi mnoge prednosti i rizike. Jedan od ključnih aspekata je pravilno osiguravanje digitalnih potpisa koje Hrvatska već ima u sklopu sustava e-građani. Ovi potpisi uključuju vremenske oznake, potvrde o valjanosti certifikata te osobne podatke osobe koja daje svoj potpis. Digitalni potpisi vezani su uz osobnu iskaznicu te autorizacijsku lozinku koju svaka osoba za sebe definira. Kako ne bi došlo do neovlaštenog korištenja tuđih vjerodajnica trebalo bi uvesti dodatne elemente provjere glasača. Međutim, napredak umjetne inteligencije, specifično generiranje glasovnih i slikovnih zapisa ovaj postupak uvelike otežavaju. Ovakve sigurnosne prijetnje trebalo bi uzeti u obzir prilikom razvoja sustava. Sustav revizije izbora je ključan kako bi se osigurala transparentnost izbora i osiguralo povjerenje građana u izborni proces. Elektroničko glasovanje u Estoniji podvrgnuto je opsežnim revizijskim procesima od strane relevantnih organizacija (KPMG¹⁹⁶ i OESS¹⁹⁷). Osim postupka revizije izbornog procesa transparentnost se postiže i provjerom glasova od strane svakog glasača. Specijaliziranim aplikacijama svaki glasač može provjeriti svoj glas, te izborna komisija može provjeriti stanje svih glasova kako bi se otkrile bilo kakve potencijalne malverzacije (Ehin, et al., 2022). Dostupnost široko-pojasne, brze internetske infrastrukture u Hrvatskoj stvara potencijalni problem uvođenju e-glasovanja. Prema podacima HAKOMA-a¹⁹⁸ zabilježen je značajni napredak u tom području, no i dalje postoje dijelovi Hrvatske koji nemaju pristup internetskoj infrastrukturi dostatnoj za neometano provođenje e-glasovanja. Prema podacima Eurostata iz 2024. godine, 87% hrvatskih kućanstava imalo je pristup internetu, što Hrvatsku svrstava među zemlje s najnižim stopama internetske povezanosti u Europskoj uniji.

¹⁹⁶ KPMG -Klynveld Peat Marwick Goerdeler revizijska kuća

¹⁹⁷ OESS- Organization for Security and Co-operation in Europe (eng. Organizacija za europsku sigurnost i suradnju)

¹⁹⁸ HAKOM - Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti

Prvi koraci u implementaciji sustava e-glasovanja već su napravljeni unutar sustava e-Građani. Usluga e-Birači omogućuje podnošenje zahtjeva za promjenu podataka u registru birača te registraciju za glasovanje izvan mjesta prebivališta (Vlada Republike Hrvatske, 2026). Ovaj sustav preteča je elektroničkog popisa birača koji bi se mogao koristiti u budućim procesima e-glasovanja. Iskustva drugih zemalja pokazala su da uspješnost digitalizacije izbornog procesa ovisi o korištenju ostalih digitalnih usluga građana te zemlje. Podizanje svijesti građana i prilagođene strategije isporuke javnih i privatnih usluga institucija u digitalnom obliku izravno je povezana s prihvaćanjem digitalnih rješenja u svrhu izbornih procesa. Ključni faktor ovog uspjeha je suradnja i koordinacija između državnih i privatnih institucija koje nude digitalne usluge (Nielsen, 2017). Estonski nacionalni portal (portal.eesti.ee¹⁹⁹) fragmentiran je u nekoliko dijelova. Fragmentacija sustava uvelike je smanjila učinkovitost te dovela do problema u koordinaciji digitalnih usluga u svrhu provedbe digitalnog izbornog procesa. Isto treba izbjeći u Hrvatskoj. Fragmentirani sustavi koji su povezani unutar sustava e-građani trebali bi biti centralizirani u jednu digitalnu platformu unutar postojećeg e-Građani sustava.

Ključan preduvjet za uvođenje e-glasovanja svakako je stvaranje novog, jasnijeg zakonskog okvira koji će regulirati sam proces glasovanja, sigurnosne mjere te sudionike procesa. Izvješće Ureda za demokratske institucije i ljudska prava koji djeluje u sklopu Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OSCE, 2024) preporuča niz zakonskih normi koje bi uskladile izborne jedinice s brojem birača koje žive u njima. Posebno ističu potrebu neovisnih javnih medija kako bi se osiguralo nepristrano izvještavanje prije, tijekom i nakon izbornih procesa. Transparentnost izbornog procesa pokazala se ključnom za povjerenje birača u izbornom procesu. Regulativna tijela jasno moraju definirati pravila o zaštiti osobnih podataka i sigurnosti glasača i njihovih podataka u izbornom procesu. Pravovremene edukacije o izbornom procesu vitalni su dio osiguravanja transparentnosti procesa. Prema podacima Državnog izbornog povjerenstva, na temelju konačnog izvješća o utrošku sredstava za provedene izbore zastupnika u Hrvatski sabor 2024. godine iz proračuna je izdvojeno 15.745.415,90€ (Hrvatske, 2024). Prelaskom na potpuni sustav e-glasovanja značajni dio troškova povezanih s ovim izbornim sustavom mogao bi biti smanjen odnosno eliminiran. Prvenstvena ušteda bila bi na tiskanju i distribuciji glasačkih listića

¹⁹⁹ Poveznica na portal - <https://www.eesti.ee/eraisik/et/avaleht>

(764.283,13€) te u isplati naknade za rad izbornih tijela (koja iznosi 9.506.258,75€). Dio ušteđenih troškova mogao bi se preusmjeriti na razvoj i održavanje sigurnost elektroničkog sustava za provedbu e-glasovanja. Važno je napomenuti da bi digitalizacija izbornog sustava imala visoke početne troškove. Ti troškovi vezani su uz razvoj sigurnog elektroničkog sustava, edukaciju građana te nabavku digitalnih kioska. Održavanje hibridnog sustava (e-glasovanja uz postojanje tradicionalnog glasovanja), prema estonskom iskustvu, samo povećava financijski teret koji izborni proces radi na državni proračun. Međutim, uvođenje prijelaznog perioda gdje bi postojao hibridni model potencijalno bi pomogao u tranziciji građana na potpuni digitalni sustav uz vrijeme prilagodbe tehničkog sustava na potencijalne kibernetičke prijetnje.

5. ZAKLJUČAK

Hrvatska treba ozbiljno razmotriti uvođenje e-glasovanja kao dodatak svom izbornom procesu. U eri ubrzanog tehnološkog razvoja, digitalizacija sustava i e-glasovanje nameće se kao logičan korak u modernizaciji izbornog sustava. Sustav e-Građani predstavlja izvrstan primjer unaprjeđenja interakcije državnih institucija i građana. Putem ovog sustava eliminirala se potreba za fizičkim dolaskom u državne institucije čime je dio građana znatno uštedio svoje vrijeme te se povećala učinkovitost javne uprave. Uvođenje e-glasovanja koristeći takvu platformu je sljedeći logični korak u njezinom razvoju. Taj korak omogućio bi svim biračima da ostvare svoje biračko pravo na jednostavniji način pritom potencijalno uštedio financijska sredstva državi. Međutim implementacija e-glasovanja nosi i sigurnosne izazove. Edukacija građana o kibernetičkoj sigurnosti, znatna ulaganja u sigurnost digitalnog sustava nužan su preduvjet u uvođenju e-glasovanja. Rješavajući ove izazove e-glasovanje ima potencijal donijeti brojne prednosti u pogledu pristupačnosti izbornog procesa građanima, učinkovitosti i modernizaciji. Izgrađivanje povjerenja među građanima u sam izborni proces ključno je za prihvaćanje digitalnog sustava i njegovu široku uporabu.

LITERATURA:

1. Drechsler, W. & Madise, U., 2004. Electronic Voting in Estonia. U: *Electronic Voting and Democracy*. s.l.:an., pp. 97-108.
2. Ehin, P., Solvak, M., Willemson, J. & Vinkel, P., 2022. Internet voting in Estonia 2005–2019: Evidence from eleven elections. *Government Information Quarterly*.
3. Estonia, *internet-voting-estonia*. [Mrežno]
Available at: <https://www.valimised.ee/en/internet-voting-estonia>
[Pokušaj pristupa 22 1 2026].
4. Hrvatske, D. i. p. R., 2024. *Konačno izvješće o utrošku sredstava za provedbu izbora zastupnika u Hrvatski sabor 2024*, s.l.: Republika Hrvatska.
5. Vlada Republike Hrvatske, 2026. *e-birači*. [Mrežno]
Available at: <https://gov.hr/hr/e-biraci/2336>
[Pokušaj pristupa 26 1 2026].
6. Kersting, N. & Baldersheim, H., 2004. *Electronic Voting and Democracy - A Comparative Analysis*. s.l.:PALGRAVE MACMILLAN.
7. Krimmer, R. i dr., 2018. *How Much Does an e-Vote Cost? Cost Comparison per Vote in Multichannel Elections in Estonia*. s.l., an.
8. Madise, U. & Martens, T., 2006. *E-voting in Estonia 2005. The first practice of country-wide binding Internet voting in the world*. s.l., Gesellschaft für Informatik e.V., pp. 15-26.
9. Nielsen, M. M., 2017. *eGovernance and Online Service Delivery in Estonia*. s.l., an.
10. OSCE, 2024. *Croatia's early parliamentary elections 2024: ODIHR election assessment mission final report*, s.l.: an.
11. Ottis, R., 2007. *Analysis of the 2007 Cyber Attacks Against Estonia from the Information Warfare Perspective*, s.l.: Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, Tallinn, Estonia.
12. Pavlović Vinogradac, V., Cerin, B., Vandelić, D. & Prišćan, A., 2023. *Do Croatian Citizens Want the Digitalization of Elections? Differences in Socio-Demographic Characteristics*. Opatija, an., pp. 496-499.

13. Portal otvornih podataka, 2026. *e-gradjani-statistika*. [Mrežno]

Available at: <https://data.gov.hr/ckan/hr/dataset/e-gradjani-statistika>

[Pokušaj pristupa 22. 1. 2026].

14. Springall, D. i dr., 2014. *Security Analysis of the Estonian Internet Voting System*. s.l., an., pp. 703-715.

Stručni rad | Professional paper

UPRAVLJANJE PODRUČJIMA U DOBA KRIZE U ZDRAVSTVU I CIVILNOJ ZAŠTITI

TERRITORIAL MANAGEMENT IN HEALTHCARE AND CIVIL PROTECTION DURING CRISES

dr. sc. Natko Klanac, v. pred.

Hrvatska agencija za poljoprivredu i hranu

e-mail: natko.klanac@gmail.com

Antonija Bogut, mag. oec.

Dom zdravlja Osječko-baranjske županije

e-mail: bogut.antonija@gmail.com

Marina Cigrovski, mag.iur.

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Ravnateljstvo civilne zaštite,

Područni ured civilne zaštite Osijek, Služba za inspekcijske poslove

e-mail: marina_cigrovski@yahoo.co.uk

Sažetak:

Primjena tehnologija u zdravstvu i civilnoj zaštiti u doba kriza usmjerena je na unaprjeđenje učinkovitosti javne uprave, bolju institucionalnu koordinaciju i djelovanje u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima. U kriznim okolnostima za javnu upravu osobito je važna

primjena učinkovitih digitalnih i organizacijskih rješenja. Upravljanje područjima u doba kriza primjenom tehnologija u zdravstvu i civilnoj zaštiti u Hrvatskoj oslanja se na digitalne sustave za rano upozoravanje, ali i ostale načine koji mogu poboljšati koordinaciju i brzinu reakcije. U zdravstvu i civilnoj zaštiti provode se koordinirane aktivnosti za pripremu, odgovor i oporavak od hitnih situacija poput pandemija, prirodnih katastrofa ili terorističkih prijetnji putem institucija kao što su Ministarstvo unutarnjih poslova, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske i Krizni stožer Ministarstva zdravstva.

Krizno upravljanje obuhvaća četiri faze: prevenciju, pripremu, odgovor i oporavak, a uključuje razvoj hitnih planova, usavršavanje rada žurnih službi, sustave ranog upozoravanja te koordinaciju između vlasti, zdravstvenih institucija i nevladinih organizacija. U komunikaciji s javnošću koristi se jednostavna terminologija i brzi komunikacijski kanali kako bi građani bili pravodobno i jasno informirani. Ministarstvo zdravstva u kriznim okolnostima djeluje putem Kriznog stožera Ministarstva zdravstva, koji je usmjeren na procjenu zdravstvenih prijetnji, koordinaciju zdravstvenih ustanova i donošenje stručnih uputa iz područja zdravstvene zaštite. Mjere civilne zaštite provode se kroz sustav civilne zaštite i nadležna tijela toga sustava, dok zdravstveni sustav pruža stručnu i operativnu potporu u području zaštite zdravlja stanovništva. Svrha je osigurati zaštitu i spašavanje građana, materijalnih dobara i okoliša u doba kriza tijekom prirodnih, tehnoloških ili drugih katastrofa. Navedeno se u doba katastrofa provodi mjerama civilne zaštite kao što su sklanjanje stanovništva na sigurna područja odnosno premještanje iz ugroženih zona. Primarni cilj je organizirati evakuaciju, zbrinjavanje u skloništima i privremeni smještaj s opskrbom osnovnih potrepština, čime se smanjuje rizik ljudskih žrtava te se olakšava djelovanje žurnih službi, dok SRUUK ima ulogu pravodobnog upozoravanja stanovništva i davanja uputa građanima u kriznim situacijama.

Ključne riječi: *krizno upravljanje, civilna zaštita, zdravstveni sustav, upravljanje rizicima, upravljanje područjima.*

Summary:

The application of technology in healthcare and civil protection during crises is aimed at improving the efficiency of public administration, strengthening institutional coordination, and ensuring action in accordance with laws and subordinate regulations. In times of crisis, the use of effective technologies is of great importance for public administration. In Croatia, territorial management during crises through the application of technology in healthcare and civil protection relies on digital early warning systems, as well as other mechanisms that can improve coordination and response speed. In the fields of healthcare and civil protection, coordinated activities are carried out for preparedness, response and recovery from emergencies such as pandemics, natural disasters or terrorist threats, through institutions such as the Ministry of the Interior, the Civil Protection Headquarters of the Republic of Croatia and the Crisis Headquarters of the Ministry of Health.

Crisis management in the context of territorial management includes four phases: prevention, preparedness, response and recovery. It involves the development of emergency plans, the improvement of emergency services, early warning systems, and coordination between public authorities, healthcare institutions and non-governmental organisations. Public communication uses simple terminology and rapid communication channels to ensure that citizens are informed in a timely and clear manner. In crisis circumstances, the Ministry of Health acts through the Crisis Headquarters of the Ministry of Health, which focuses on assessing health threats, coordinating healthcare institutions and issuing professional guidelines in the field of healthcare. Civil protection measures are implemented through the civil protection system and its competent authorities, while the healthcare system provides professional and operational support in protecting public health. The purpose is to ensure the protection and rescue of citizens, material assets and the environment during crises caused by natural, technological or other disasters. In disasters, this is carried out through civil protection measures such as sheltering the population in safe areas or relocating them from threatened zones. The primary objective is to organise evacuation, sheltering and temporary accommodation with the provision of basic necessities, thereby reducing the risk of human casualties and facilitating the work of emergency services,

while SRUUK serves to provide timely warnings to the population and instructions to citizens in crisis situations.

Keywords: *crisis management, civil protection, health system, risk management, territorial management.*

1. UVOD

Suvremena društva sve su češće izložena različitim vrstama kriznih situacija, poput prirodnih katastrofa, pandemija, tehničko-tehnoloških nesreća te drugih izvanrednih događaja koji mogu ozbiljno ugroziti sigurnost stanovništva i funkcioniranje javnih institucija. U takvim okolnostima osobito je važna sposobnost javne uprave za pravodobnu organizaciju koordiniranog djelovanja različitih sustava, ponajprije zdravstvenog sustava i sustava civilne zaštite, kako bi se smanjile negativne posljedice kriznih događaja.

U takvim okolnostima od ključne je važnosti učinkovito upravljanje kapacitetima, ljudskim potencijalima, materijalno-tehničkim sredstvima i informacijskim sustavima. Potreba za zajedničkim djelovanjem civilne zaštite i zdravstvenih institucija očituje se u njihovoj međusobnoj koordinaciji koja posljedično izravno utječe na uspješnost odgovora na krizne izazove.

U ovom radu pojam *upravljanje područjima* odnosi se na koordinirano upravljanje javnim prostorom i institucionalnim kapacitetima na određenom teritoriju u kriznim situacijama, koje uključuje planiranje, organizaciju i provedbu mjera zaštite stanovništva te koordinaciju djelovanja zdravstvenog sustava i sustava civilne zaštite.

Upravljanje područjima u kriznim uvjetima podrazumijeva pravodobno planiranje, organizaciju i provedbu mjera zaštite, stalno praćenje situacije te procjenu rizika i prilagodbu postupanja prema stvarnim potrebama na terenu. Kvalitetno definirane nadležnosti, učinkovita komunikacija i brza razmjena informacija među svim sudionicima sustava predstavljaju temelj uspješnog i učinkovitog kriznog upravljanja.

U kriznim situacijama do izražaja osobito dolazi važnost samopomoći i uzajamne pomoći unutar zajednice. Pravodobno informirani građani i lokalne zajednice mogu pridonijeti bržem reagiranju u početnim fazama kriznih događaja, osobito prije potpune mobilizacije svih nadležnih službi.

Istodobno, složene krize zahtijevaju jačanje kapaciteta zdravstvenog sustava i sustava civilne zaštite, modernizaciju opreme, stručno usavršavanje kadrova te unaprjeđenje operativnih procedura. Time se povećava sposobnost institucija za pravodoban, koordiniran i učinkovit odgovor na ugroze života i zdravlja građana. Rad analizira institucionalni i normativni okvir upravljanja krizama u Republici Hrvatskoj s posebnim naglaskom na međusobnu povezanost zdravstvenog sustava i sustava civilne zaštite. Analizom relevantnih propisa i studije slučaja pandemije COVID-19, rad nastoji ukazati na ključne elemente koordiniranog djelovanja javnih institucija te identificirati izazove i mogućnosti daljnjeg unaprjeđenja sustava kriznog upravljanja.

2. METODOLOGIJA RADA

U radu se primjenjuje kvalitativni istraživački pristup temeljen na analizi zakonodavnog i institucionalnog okvira kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj. Istraživanje se temelji na metodama analize sadržaja relevantnih strateških i normativnih dokumenata koji uređuju djelovanje sustava civilne zaštite i zdravstvenog sustava u kriznim situacijama.

U okviru istraživanja analizirani su ključni zakonski i strateški dokumenti, uključujući Strategiju nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (Vlada Republike Hrvatske, 2017), Zakon o sustavu civilne zaštite, Zakon o zdravstvenoj zaštiti te druge relevantne propise koji uređuju upravljanje rizicima, organizaciju sustava zaštite i spašavanja te koordinaciju institucija u kriznim situacijama. Dodatno je primijenjena metoda studije slučaja na primjeru pandemije COVID-19 kako bi se prikazalo funkcioniranje sustava kriznog upravljanja u praksi. Analiza obuhvaća institucionalne mehanizme koordinacije između zdravstvenog sustava i sustava civilne zaštite, organizaciju operativnih aktivnosti te izazove u upravljanju krizom na nacionalnoj i lokalnoj razini.

Kombinacijom analize normativnog okvira i studije slučaja nastoji se identificirati ključne elemente učinkovitog upravljanja krizama te ukazati na važnost međuinstitucionalne suradnje, pravodobne razmjene informacija i razvoja sustava ranog upozoravanja u suvremenom sustavu javne uprave.

3. TEORIJSKI OKVIR KRIZNOG UPRAVLJANJA

Krizno upravljanje u javnoj upravi predstavlja interdisciplinarno područje koje povezuje javnu upravu, sigurnosne studije, upravljanje rizicima i upravljanje katastrofama. U suvremenim sustavima upravljanja krizama naglasak je na prevenciji, pripremi, odgovoru i oporavku, odnosno na integriranom pristupu koji obuhvaća sve faze kriznog ciklusa. Prema Boinu i suradnicima (2017), krizno upravljanje u javnim institucijama temelji se na sposobnosti državnih struktura da pravodobno prepoznaju prijetnje, koordiniraju djelovanje različitih institucija te donose odluke u uvjetima visoke neizvjesnosti. U takvim situacijama ključnu ulogu imaju institucionalni kapaciteti, jasna podjela nadležnosti te učinkovita komunikacija između različitih razina vlasti.

Suvremeni pristupi kriznom upravljanju naglašavaju koncept otpornosti sustava (eng. *resilience*), odnosno sposobnost društva i institucija da se prilagode kriznim situacijama i brzo obnove svoje funkcije nakon izvanrednih događaja. Comfort, Boin i Demchak (2010) ističu kako je otpornost sustava povezana s kvalitetom institucionalne koordinacije, dostupnošću informacija i sposobnošću organizacija da uče iz prethodnih kriznih iskustava.

U području upravljanja katastrofama važnu ulogu ima i koncept smanjenja rizika od katastrofa (eng. *Disaster Risk Reduction*), koji je naglašen u okviru međunarodnih dokumenata poput Sendai okvira za smanjenje rizika od katastrofa (UNDRR, 2015). Taj pristup naglašava važnost sustavne procjene rizika, smanjenja ranjivosti zajednice i jačanja institucionalne spremnosti za krizne situacije.

Posebnu dimenziju suvremenog kriznog upravljanja predstavljaju transnacionalne krize koje prelaze administrativne i državne granice. Ansell, Boin i Keller (2010) ističu kako takve krize zahtijevaju visoku razinu institucionalne i međudržavne koordinacije, fleksibilnost upravljačkih struktura te učinkovitu razmjenu informacija između različitih razina vlasti.

Pandemija COVID-19 predstavlja primjer takve kompleksne krize koja je zahvatila zdravstvene sustave, gospodarstvo i društvene institucije u velikom broju država. Prema Greeru i suradnicima (2021), pandemija je pokazala koliko su važni kapaciteti javne uprave za brzo donošenje odluka, koordinaciju različitih institucija i komunikaciju s građanima. Upravo u takvim okolnostima dolazi do izražaja potreba za integriranim upravljanjem krizama koje povezuje zdravstveni sustav, sustav civilne zaštite i druge javne institucije. Studija slučaja pandemije COVID-19 u ovom radu prikazuje

kako se navedeni teorijski koncepti kriznog upravljanja primjenjuju u praksi koordiniranim djelovanjem institucija, upravljanjem rizicima i organizacijom kriznog odgovora na nacionalnoj i lokalnoj razini.

Polazeći od navedenih teorijskih pristupa kriznom upravljanju, u nastavku rada analizira se institucionalni i normativni okvir upravljanja krizama u Republici Hrvatskoj te se studijom slučaja pandemije COVID-19 prikazuje praktična primjena navedenih koncepata u sustavu javne uprave.

4. SVRHA I CILJ UPRAVLJANJA RIZICIMA

Upravljanje rizicima u sustavu civilne zaštite i zdravstvenom sustavu predstavlja temeljni instrument preventivnog djelovanja i učinkovite pripreme za krizne situacije (Boin et al., 2017; Coppola, 2015). Njegova svrha je uspostava sustavnog pristupa prepoznavanja, procjene i smanjenja potencijalnih prijetnji koje mogu ugroziti sigurnost stanovništva, funkcioniranje institucija te kontinuitet pružanja javnih usluga. Sustavno upravljanje rizicima omogućuje pravodobno prepoznavanje opasnosti, procjenu njihove vjerojatnosti nastanka i analizu mogućih posljedica (UNDRR, 2015; Alexander, 2015). Na temelju takvih procjena moguće je definirati prioritete djelovanja, planirati preventivne mjere te osigurati racionalno korištenje raspoloživih ljudskih, organizacijskih i materijalnih resursa. U području civilne zaštite upravljanje rizicima omogućuje planiranje mjera zaštite i spašavanja, jačanje kapaciteta operativnih snaga te unaprjeđenje planova djelovanja u slučaju prirodnih katastrofa, tehničko-tehnoloških nesreća i drugih izvanrednih događaja. U zdravstvenom sustavu upravljanje rizicima pridonosi organizaciji zdravstvenih ustanova, planiranju zdravstvenih kapaciteta te osiguravanju kontinuiteta zdravstvene skrbi u situacijama povećanog broja ozlijeđenih ili oboljelih osoba (Comfort, Boin i Demchak, 2010; Greer et al., 2021).

5. RIZICI U CIVILNOJ ZAŠTITI I U ZDRAVSTVU

Rizici u području civilne zaštite i zdravstvenog sustava obuhvaćaju potencijalne prijetnje i događaje koji mogu ugroziti sigurnost stanovništva, stabilnost sustava, kritičnu infrastrukturu te kontinuitet pružanja javnih usluga (Alexander, 2015; Tierney, 2019). Njihovo upravljanje

predstavlja zakonsku obvezu i temelj organiziranog sustava prevencije, pripravnosti i odgovora na izvanredne situacije.

Prema *Zakonu o sustavu civilne zaštite*²⁰⁰, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, državna tijela te operativne snage dužne su procjenjivati rizike, izrađivati procjene rizika od velikih nesreća i planove djelovanja te osiguravati mjere zaštite i spašavanja. Predmetni Zakon objašnjava načela supsidijarnosti, solidarnosti i kontinuiranog djelovanja kao temelj organizacije sustava. U zdravstvenom sustavu pravni okvir čine *Zakon o zdravstvenoj zaštiti*²⁰¹ i drugi podzakonski akti koji reguliraju organizaciju i funkcioniranje zdravstvenih ustanova, osiguravanje kontinuiteta zdravstvene skrbi kao i postupanje u kriznim situacijama. Propisi obvezuju zdravstvene institucije na osiguravanje spremnosti za nesreće, epidemije i druge događaje koji mogu dovesti do povećanog opterećenja sustava.

Rizici u sustavu civilne zaštite najčešće uključuju prirodne katastrofe poput potresa, poplava, požara i ekstremnih vremenskih nepogoda, tehničko-tehnološke nesreće, industrijske incidente te poremećaje u funkcioniranju kritične infrastrukture (European Commission, 2019; UNDRR, 2015). Takvi događaji mogu uzrokovati velike materijalne štete, ugroziti živote ljudi i zahtijevati koordinirano djelovanje svih nadležnih tijela i operativnih snaga. U zdravstvenom sustavu rizici se odnose na preopterećenost zdravstvenih kapaciteta, nedostatak medicinskog osoblja i opreme, širenje zaraznih bolesti, nesreće s velikim brojem ozlijeđenih te poremećaje u opskrbi lijekovima i medicinskim materijalom. Također, sve veći rizik predstavljaju kibernetičke prijetnje i ugroze informacijske sigurnosti zdravstvenih sustava.

Učinkovito upravljanje rizicima zahtijeva njihovu sustavnu identifikaciju, procjenu i kontinuirano praćenje, uz planiranje i provedbu preventivnih i operativnih mjera (Coppola, 2015; UNDRR, 2015). Ključnu ulogu ima međusektorska suradnja, pravodobna razmjena informacija te koordinirano djelovanje civilne zaštite i zdravstvenih institucija. S obzirom na složenost suvremenih rizika i njihovu međusobnu povezanost, učinkovito upravljanje kriznim situacijama zahtijeva integrirani pristup koji povezuje preventivne aktivnosti, institucionalnu koordinaciju i

²⁰⁰Zakonu o sustavu civilne zaštite ("Narodne novine", broj 82/15, 118/18, 31/20, 20/21 i 114/22

²⁰¹Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Narodne novine", broj 100/18, 125/19, 147/20, 119/22, 156/22, 33/23, 36/24 i 102/25

operativnu spremnost svih sudionika sustava (Christensen, Læg Reid i Rykkja, 2016; Comfort, Boin i Demchak, 2010).

6. STUDIJA SLUČAJA – COVID-19

Pandemija uzrokovana virusom SARS-CoV-2 pokazala je važnost kvalitetnog sustava upravljanja krizom, u kojem su ključnu ulogu imali stožeri civilne zaštite, zdravstvene institucije kao i ostale operativne strukture (Greer et al., 2021; OECD, 2020). Upravljanje područjima tijekom pandemije uključivalo je donošenje mjera ograničenja kretanja, organizaciju zdravstvenog sustava, kontrolu širenja zaraze te prilagodbu rada javnih i obrazovnih ustanova.

Bitno je naglasiti kako Ministarstvo zdravstva u kriznim okolnostima djeluje putem Kriznog stožera Ministarstva zdravstva, koji je usmjeren na procjenu zdravstvenih prijetnji, koordinaciju zdravstvenih ustanova i donošenje stručnih uputa iz područja zdravstvene zaštite. Mjere civilne zaštite provode se putem sustava civilne zaštite i nadležnih tijela toga sustava, dok zdravstveni sustav pruža stručnu i operativnu potporu u području zaštite zdravlja stanovništva.

6.1. ORGANIZACIJA SUSTAVA UPRAVLJANJA TIJEKOM PANDEMIJE

Tijekom pandemije uspostavljen je model kriznog upravljanja koji se temeljio na:

- aktiviranju nacionalnih i lokalnih stožera za koordinaciju mjera
- donošenju epidemioloških i sigurnosnih mjera na temelju stručnih preporuka
- uspostavi sustava praćenja i izvještavanja o broju zaraženih i hospitaliziranih osoba
- koordinaciji između zdravstvenih ustanova i sustava civilne zaštite

Takav oblik upravljanja odgovara pristupima kriznom upravljanju koji naglašavaju važnost koordinacije različitih razina vlasti, brzog donošenja odluka i međusektorske suradnje u uvjetima visoke neizvjesnosti (Boin et al., 2017; OECD, 2020). Zdravstveni sustav preuzeo je ključnu ulogu u testiranju, trijaži, hospitalizaciji i organizaciji cijepljenja, dok je sustav civilne zaštite osiguravao logističku podršku, provedbu mjera ograničenja i koordinaciju na terenu (Greer et al., 2021; Christensen, Læg Reid i Rykkja, 2016).

6.2. UTJECAJ PANDEMIJE NA UPRAVLJANJE TERITORIJEM I JAVNE USLUGE

Upravljanje područjima tijekom pandemije zahtijevalo je:

- ograničavanje javnih okupljanja
- privremeno zatvaranje ili prilagodbu rada obrazovnih ustanova
- reorganizaciju rada zdravstvenih i administrativnih kapaciteta
- uspostavu sustava digitalne komunikacije i rada na daljinu

6.3. IZAZOVI U KRIZNOM UPRAVLJANJU TIJEKOM PANDEMIJE

Pandemija je pokazala niz sustavnih izazova, među kojima su:

- opterećenost zdravstvenog sustava i nedostatak kapaciteta
- potreba za brзом izradom i prilagodbom kriznih mjera
- koordinacija između različitih razina vlasti
- komunikacija s javnošću i upravljanje informacijama
- suočavanje s dezinformacijama i smanjenjem povjerenja građana

Problemi koordinacije, komunikacije i donošenja odluka u kriznim situacijama mogu dodatno povećati posljedice krize ako institucionalni odgovor nije pravodoban i jasno usmjeren (Kapucu i Van Wart, 2008).

Navedeni izazovi karakteristični su za složene i prekogranične krize koje istodobno opterećuju više javnih sustava i zahtijevaju stalnu prilagodbu institucionalnog odgovora (Ansell, Boin i Keller, 2010; Boin, Ekengren i Rhinard, 2020).

U takvim uvjetima ključno je bilo osigurati jedinstvenu zapovjednu strukturu, pravodobnu razmjenu podataka i transparentno donošenje odluka. Analiza upravljanja pandemijom COVID-19 pokazuje kako učinkovitost kriznog upravljanja uvelike ovisi o stupnju institucionalne koordinacije i jasnoći zapovjednih struktura unutar sustava javne uprave. Tijekom pandemije u Republici Hrvatskoj posebno je do izražaja došla uloga stožera civilne zaštite kao koordinacijskog tijela koje je povezivalo djelovanje zdravstvenih institucija, tijela državne uprave i lokalne samouprave. Takav

model upravljanja omogućio je relativno brzu mobilizaciju resursa i donošenje operativnih mjera u uvjetima visoke neizvjesnosti.

Istodobno, pandemija je ukazala i na određene strukturne izazove, poput potrebe za još učinkovitijom razmjenom informacija između različitih institucija, jačanjem kapaciteta zdravstvenog sustava te razvojem digitalnih alata za upravljanje kriznim situacijama (OECD, 2020; European Commission, 2022). Upravo su takvi izazovi karakteristični za suvremene kompleksne krize koje istodobno zahvaćaju više sektora društva te zahtijevaju integrirani pristup upravljanju rizicima.

Iskustva iz pandemije COVID-19 stoga potvrđuju važnost kontinuiranog unaprjeđenja institucionalnih kapaciteta, razvoja sustava ranog upozoravanja te jačanja međusektorske suradnje između zdravstvenog sustava, sustava civilne zaštite i drugih javnih institucija.

6.4. ZAKLJUČAK STUDIJE SLUČAJA – PANDEMIJA

Pandemija je pokazala da upravljanje područjima u kriznim uvjetima zahtijeva pristup koji povezuje sustav civilne zaštite i zdravstveni sustav. Učinkovit odgovor ovisi o spremnosti institucija, jasno definiranim nadležnostima te sposobnosti brzog prilagođavanja promjenama u sigurnosnom okruženju.

Iz perspektive upravljanja područjima, pandemija je pokazala da teritorijalne razlike u dostupnosti zdravstvenih kapaciteta, administrativnoj provedbi mjera i komunikaciji s građanima zahtijevaju fleksibilan model upravljanja koji istodobno povezuje nacionalnu koordinaciju i lokalnu operativnu prilagodbu.

Iskustva iz pandemije predstavljaju važan temelj za unaprjeđenje sustava kriznog upravljanja, jačanje elektroničke suradnje i razvoj otpornijih modela upravljanja budućim krizama.

7. ZAKLJUČAK

Analiza provedena u ovom radu pokazuje da učinkovito upravljanje krizama u području zdravstva i civilne zaštite zahtijeva jasno definirane institucionalne nadležnosti, pravodobnu razmjenu informacija i koordinirano djelovanje različitih razina javne uprave. U kriznim situacijama, poput pandemija, prirodnih katastrofa i drugih izvanrednih događaja, uspješnost odgovora ne ovisi samo o pojedinačnim kapacitetima sustava, nego i o sposobnosti njihovog međusobnog povezivanja i zajedničkog djelovanja.

Studija slučaja pandemije COVID-19 pokazala je važnost integriranog pristupa kriznom upravljanju, osobito u povezivanju zdravstvenog sustava, sustava civilne zaštite i drugih javnih institucija. Tijekom pandemije posebno su do izražaja došli izazovi koordinacije, komunikacije s građanima, organizacije zdravstvenih kapaciteta i prilagodbe javnih usluga novim okolnostima. Takva iskustva potvrđuju važnost institucionalne spremnosti, operativne fleksibilnosti i razvoja sustava ranog upozoravanja kao važnih elemenata suvremenog kriznog upravljanja.

Dobiveni uvidi upućuju na potrebu daljnjeg unaprjeđenja sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj, osobito kroz jačanje međusektorske suradnje, razvoj digitalnih alata za upravljanje informacijama, modernizaciju operativnih procedura i kontinuirano osposobljavanje sudionika sustava. Time se može povećati otpornost javnih institucija i njihova sposobnost pravodobnog odgovora na buduće krizne situacije.

Buduća istraživanja mogla bi se usmjeriti na ispitivanje učinkovitosti integriranog djelovanja međuresornih službi u kriznom upravljanju u Republici Hrvatskoj, osobito iz perspektive građana i korisnika javnih usluga.

LITERATURA:

1. Alexander, D. (2015). Disaster and Emergency Planning for Preparedness, Response, and Recovery. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199389407.013.12>
2. Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. (2010). Managing Transboundary Crises. Journal of Contingencies and Crisis Management: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195–207. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x>
3. Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020). Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(2), 116–138. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12193>
4. Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2007.00619.x>
5. Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*. https://www.researchgate.net/publication/301353336_Organizing_for_Crisis_Management_Building_Governance_Capacity_and_Legitimacy (pristup 26.2.2026.)
6. Comfort, L. K., Boin, A., & Demchak, C. (2010). Designing Resilience: Preparing for Extreme Events. University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.1108/ijdrbe.2011.2.2.178.1>
7. Coppola, D. P. (2015). Introduction to International Disaster Management. Butterworth-Heinemann. <https://doi.org/10.1016/C2009-0-64027-7>
8. European Commission (2022). EU Civil Protection Mechanism – Annual Report. Dostupno na: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2022-10/EU%20CP%20Forum_Report-compressed.pdf (pristup 26.2.2026.)
9. European Commission (2019). Overview of Natural and Man-made Disaster Risks the European Union May Face. Dostupno na: <https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/media/overview-natural-and-man-made-disaster-risks-european-union-may-face> (pristup 26.2.2026.)

10. Greer, S. L., King, E. J., Massard da Fonseca, E., & Peralta-Santos, A. (2021). *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. University of Michigan Press.
11. Kapucu, N., & Van Wart, M. (2008). Making matters worse: An anatomy of leadership failures in managing catastrophic events. *Administration & Society*, 40(7), 711–740. <https://doi.org/10.1177/0095399708323143>
12. OECD (2020). The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis Across Levels of Government. Dostupno na: https://www.oecd.org/en/publications/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government_d3e314e1-en.html (pristup 2.3.2026.)
13. Tierney, K. (2019). *Disasters: A Sociological Approach*. Polity Press. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)NH.1527-6996.0000366](https://doi.org/10.1061/(ASCE)NH.1527-6996.0000366)
14. UNDRR (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Dostupno na: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030> (pristup 1.3.2026.)
15. Vlada Republike Hrvatske. (2017). *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*. Narodne novine, br. 73/17.
16. Zakon o sustavu civilne zaštite. Narodne novine, br. 82/15, 118/18, 31/20, 20/21 i 114/22.
17. Zakon o zdravstvenoj zaštiti. Narodne novine, br. 100/18, 125/19, 147/20, 119/22, 156/22, 33/23, 36/24 i 102/25.

Pregledni rad | Review paper

**PRAVNE PRETPOSTAVKE PRIMJENE PAMETNIH SUSTAVA UPRAVLJANJA
PROMETOM U GRADOVIMA S CILJEM ZAŠTITE OKOLIŠA²⁰²**

**APPLICATION OF INTELLIGENT TRANSPORTATION SYSTEMS IN CITIES
WITH THE GOAL OF ENVIRONMENTAL PROTECTION**

prof. dr. sc. Aleksandra Vasilj

Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek

Ulica Stjepana Radića 13, Osijek

e-mail: aleksandra.vasilj@pravos.hr

Iva Brzica, mag. iur., pred.

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

Ulica Blage Zadre 2, Vukovar

e-mail: iva.brzica@vevu.hr

Sažetak:

Negativan utjecaj prometa na okoliš jedan je od ključnih izazova suvremene javne uprave, osobito u urbanim sredinama. U tom se kontekstu pred jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave postavlja zahtjev za primjenom učinkovitih i pravno utemeljenih mehanizama zaštite okoliša. Razvojem digitalne tehnologije stvoreni su pametni sustavi upravljanja prometom

²⁰² Objava rada djelomično je financirana projektom Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravnog fakulteta Osijek pod nazivom „Zelena i digitalna tranzicija u Europskoj uniji: pravni i ekonomski aspekti“ (ZEDEU–581–UNIOS-89)

temeljeni na podacima iz okoliša (ITS) čime se otvara prostor za učinkovitiju zaštitu okoliša i unaprjeđenje kvalitete života građana. Rad polazi od hipoteze kako primjena pametnih sustava upravljanja prometom može predstavljati pravno dopušten mehanizam javne uprave u ostvarivanju ciljeva zaštite okoliša i održive mobilnosti. Cilj rada je ispitati normativne pretpostavke primjene takvih sustava na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te analizirati njihov položaj u sustavu upravnog i okolišnog prava Republike Hrvatske. U radu se primjenjuju metoda analize važećih propisa Republike Hrvatske i Europske unije te metoda analize pravne teorije.

Ključne riječi: *ITS, promet, zakonodavstvo, zaštita okoliša.*

Abstract:

The negative impact of traffic on the environment represents one of the key challenges of modern public administration, particularly in urban areas. In this context, local and regional self-government units are required to apply effective and legally based instruments of environmental protection. The development of digital technology has led to the emergence of intelligent transportation systems based on environmental data (ITS), which create opportunities for more effective environmental protection and the improvement of citizens' quality of life. The paper starts from the hypothesis that the application of intelligent transportation systems may represent a legally acceptable instrument of public administration in achieving the goals of environmental protection and sustainable mobility. The aim of the paper is to examine the legal framework for the application of such systems at the level of local and regional self-government units and to analyse their position within the system of administrative and environmental law of the Republic of Croatia. The paper applies the method of analysis of relevant legal regulations of the Republic of Croatia and the European Union, as well as the method analysis of relevant legal theory.

Keywords: *ITS, traffic, legislation, environmental protection.*

1. UVODNE NAPOMENE

Razvoj urbanih sredina obilježen je povećanjem mobilnosti i kontinuiranim rastom prometnog opterećenja. Posljedično, prometni sektor postao je dominantan izvor emisija štetnih plinova i lebdećih čestica, što negativno utječe na okoliš i zdravlje ljudi. Navedeno ima obilježja javnopravnog pitanja, s obzirom na izravnu povezanost s ostvarivanjem Ustavom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav) zajamčenog prava na zdrav život i obvezom države da osigura uvjete za zdrav okoliš. Slijedom navedenog, postavlja se pitanje prikladnosti postojećih modela regulacije prometa u kontekstu zaštite okoliša. U pogledu klasičnih mjera prometnog rasterećenja uočava se ograničena mogućnost odgovora na dinamičnu prirodu prometnih tokova i promjenjivost okolišnih pokazatelja. Regulacija utemeljena na unaprijed propisanim i statičnim pravilima onemogućuje prilagodbu stvarnim uvjetima u prometu i okolišu, čime se dovodi u pitanje učinkovitost u ostvarivanju ciljeva zaštite okoliša. U takvim okolnostima postaje očita potreba za pristupima koji omogućuju učinkovitije upravljanje prometnim tokovima. Razvoj digitalne tehnologije omogućio je primjenu pametnih sustava upravljanja prometom (u daljnjem tekstu: ITS), odnosno mehanizama koji se temelje na prikupljanju i analizi prometnih i okolišnih podataka u stvarnom vremenu, čime se omogućuje prilagodljivo upravljanje prometnim tokovima.

Predmet ovog rada jest analiza pravnog okvira primjene ITS, s posebnim naglaskom na njihovu ulogu u zaštiti okoliša. U tom smislu, cilj rada je ispitati normativne pretpostavke primjene takvih sustava na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te analizirati njihov položaj u sustavu upravnog i okolišnog prava Republike Hrvatske, uzimajući u obzir relevantni pravni okvir Europske unije. Polazeći od navedenog, u radu je postavljena hipoteza prema kojoj primjena ITS može predstavljati pravno dopušten mehanizam javne uprave u ostvarivanju ciljeva zaštite okoliša i održive mobilnosti. U metodološkom smislu rad se temelji na primjeni metode analize važećih propisa Republike Hrvatske i Europske unije te metode analize relevantne pravne teorije. Takav pristup omogućuje uvid u pravni okvir primjene ITS i njihovo sagledavanje u širem kontekstu djelovanja javne uprave. Znanstveni doprinos rada ogleda se u sustavnoj analizi pravnog okvira primjene ITS te u njihovu teorijskom pozicioniranju unutar sustava upravnog i okolišnog prava, čime se doprinosi boljem razumijevanju njihove pravne prirode i uloge u ostvarivanju ciljeva zaštite okoliša i održive mobilnosti u Republici Hrvatskoj.

2. NEGATIVNI UČINCI PROMETA NA OKOLIŠ KAO PREDMET JAVNOPRAVNE REGULACIJE

Kao posljedica urbanizacije javlja se intenzivan razvoj prometnog sustava i povećanje broja motornih vozila s unutarnjim izgaranjem. Navedeno rezultira značajnim emisijama štetnih plinova i lebdećih čestica, što dovodi do onečišćenja okoliša te narušavanja zdravlja ljudi, na što znanstvenici godinama upozoravaju (Künzli i suradnici, 2000; Zhong i suradnici, 2024). Prema ažuriranim podacima Europske agencije za okoliš u Europskoj uniji cjelokupni prometni sektor izvor je oko 25% svih emisija štetnih plinova,²⁰³ u čemu udio od 73% ima cestovni promet²⁰⁴. Usporedna analiza dostupnih podataka upućuje na povećanje udjela cestovnog prometa u zagađenju u odnosu na 2019. godinu, kada je iznosio 71,7%.²⁰⁵ Iako je javni prijevoz održiv način mobilnosti, dominiraju osobni automobili s udjelom od 75% u prometnoj aktivnosti Europske unije.²⁰⁶ U pogledu štetnih plinova najzastupljeniji su ugljikov monoksid (CO), dušikov dioksid (NO₂), dušikov oksid (NO), sumporov dioksid (SO₂) te ozon (O₃). Važno je uzeti u obzir i lebdeće čestice (PM_{2.5} i PM₁₀) koje su, također, štetan nusproizvod izgaranja pogonskih motornih goriva (Debelu i suradnici, 2024).

Iako je u prethodnom tekstu riječ o ekološkim pokazateljima, ne smije se zanemariti njihov pravni značaj koji proizlazi iz činjenice kako negativno utječu na okoliš i zdravlje ljudi, odnosno na ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava na zdrav život (čl. 70.).²⁰⁷ U tom kontekstu valja

²⁰³ Sustainability of Europe's mobility systems 2024,

<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/sustainability-of-europes-mobility-systems> (6.2.2026.)

²⁰⁴ Greenhouse gas emissions from transport in Europe,

https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/greenhouse-gas-emissions-from-transport?utm_source=chatgpt.com (6.2.2026.)

²⁰⁵ CO₂ emissions from cars: facts and figures (infographics),

<https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20190313STO31218/co2-emissions-from-cars-facts-and-figures-infographics> (7.2.2026.)

²⁰⁶ Sustainability of Europe's mobility systems 2024,

<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/sustainability-of-europes-mobility-systems> (6.2.2026.)

²⁰⁷ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, čl. 70. st. 1., Ustav

spomenuti i kako na temelju članka 3. očuvanje prirode i čovjekova okoliša ima karakter ustavne vrednote pravnog poretka Republike Hrvatske.²⁰⁸ Prema *Stručnim osnovama za izradu prijedloga za promjene Ustava Republike Hrvatske* iz 2000. godine ustavne vrednote ne usmjeravaju samo građanske vrline pojedinaca, već su izvor ustavnog i zakonitog djelovanja nositelja vlasti kojima je ostvarivanje Ustava osnovna zadaća.²⁰⁹ Prometno onečišćenje nije samo podatak, već znanstveno dokazan rizik koji zahtijeva učinkovito djelovanje javne uprave usmjereno na ostvarivanje legitimnog cilja, a to je zaštita javnog interesa. Navedeno podrazumijeva primjenu učinkovitih javnopravnih mehanizama zaštite okoliša i ljudskog zdravlja. Drugim riječima, negativni učinci prometa na okoliš i zdravlje ljudi opravdavaju, štoviše, i obvezuju javnu upravu na poduzimanje mjera u svrhu zaštite općeg interesa. Sukladno članku 70. Ustava osiguravanje uvjeta za zdrav okoliš objektivna je obveza države,²¹⁰ a ne samo subjektivno pravo pojedinca.

Ustavom zajamčeno pravo na zdrav život nameće obvezu državi osigurati uvjete za život u zdravom okolišu. Promet, kao značajan izvor onečišćenja, nedvojbeno ulazi u područje te obveze. Zakonodavni okvir regulacije prometa i zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj oblikovan je kroz brojne i međusobno povezane propise. S obzirom na njegovu kompleksnost i širinu u nastavku su izdvojeni ključni propisi koji reguliraju nadležnost upravljanja prometom i uspostavljaju pravni okvir zaštite okoliša u prometnom sektoru. Ostali propisi, iako doprinose regulaciji, nisu predmet daljnje analize u ovom radu. Nastavno na navedeno, razlikuju se dvije skupine propisa.

U prvom redu riječ je o propisima koji određuju strukturu upravljanja prometom. Najznačajniji je *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* koji člankom 19. općinama i gradovima povjerava poslove uređivanja prometa na njihovu području, dok člankom 20. utvrđuje nadležnost županija u poslovima od regionalnog značaja, a koji obuhvaćaju promet i prometnu

²⁰⁸ Ustav, čl. 3.

²⁰⁹ Stručne osnove za izradu prijedloga za promjene Ustava Republike Hrvatske, <https://sredisnjikatalogrh.gov.hr/sredisnji-katalog/dokumenti-i-publikacije/detalji?searchTerm=filterfi%255B12086%255D%3D266162&id=2700550> (7.2.2026.)

²¹⁰ Ustav, čl. 70. st. 2.

infrastrukturu.²¹¹ Takvo normativno uređenje odražava načelo decentralizacije u obavljanju javnih poslova koje se u pravnoj teoriji smatra jednim od temeljnih načela javne uprave jer omogućuje prilagodbu obavljanja javnih poslova specifičnim interesima (Koprić, 2014). Drugim riječima, uočava se nastojanje zakonodavca da upravljanje prometom povjeri jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: JLP(R)S) kao razinama vlasti koje najučinkovitije mogu odgovoriti na lokalne potrebe (Quentin i suradnici, 2023). Dok *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* utvrđuje opći okvir nadležnosti, *Zakon o cestama* detaljnije razrađuje upravljanje pojedinim kategorijama cestovne infrastrukture - nerazvrstanim cestama upravljaju općine i gradovi na čijem se području nalaze (čl. 107.), dok županijskim i lokalnim cestama upravljaju županijske uprave za ceste kao javne ustanove koje osnivaju županije (čl. 83.).²¹² Na taj način regulirana je podjela nadležnosti upravljanja različitim kategorijama cestovne infrastrukture čime se osigurava raspodjela upravljačkih ovlasti između lokalne i regionalne razine vlasti. Nadalje, odredbe *Zakona o komunalnom gospodarstvu* utvrđuju nadležnost općina i gradova u održavanju nerazvrstanih cesta (čl. 22.), organizaciji parkiranja na javnim površinama i u javnim garažama te obavljanju komunalnog linijskog prijevoza (čl. 24.).²¹³ Time se upravljanje pojedinim segmentima prometa normativno povezuje s komunalnim djelatnostima koje se tradicionalno obavljaju na lokalnoj razini. Značajan je i *Zakon o sigurnosti prometa na cestama* koji sukladno članku 5. JLP(R)S daje ovlast uređivanja prometa na njihovu području, uz prethodnu suglasnost nadležnog ministarstva. Navedeno, između ostalog, obuhvaća i mogućnost upravljanja prometom primjenom elektroničkih sustava i video nadzora.²¹⁴ Takvo zakonsko rješenje upućuje na postupno uključivanje digitalne tehnologije u sustav upravljanja prometom, što predstavlja važan element modernizacije prometne regulacije.

²¹¹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, čl. 19. st. 1. i čl. 20. st. 1., ZLP(R)S

²¹² Zakon o cestama, Narodne novine br. 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22, 04/23, 133/23, 156/25, čl. 83. i čl. 107. st. 1.

²¹³ Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine br. 68/18, 110/18, 32/20, 145/24, čl. 22. st. 1. i čl. 24. st. 1.

²¹⁴ Zakon o sigurnosti prometa na cestama, Narodne novine br. 68/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 70/19, 42/20, 85/22, 114/22, 133/23, 145/24, čl. 5. st. 1.

Drugu skupinu čine propisi iz područja zaštite okoliša koji normativno usmjeravaju razvoj prometnog sustava prema održivoj mobilnosti, a time i zaštiti javnog zdravlja. *Zakon o zaštiti okoliša* uspostavlja načelo održivog razvitka čime je stvorena obveza usklađivanja prometnog razvoja s ciljevima zaštite okoliša (čl. 9.).²¹⁵ U kontekstu prometa to uključuje poticanje održivih oblika mobilnosti, poput pješaćenja i biciklizma, razvoj javnog prijevoza te uvođenje ITS (Papageorgiou i suradnici, 2024). Time je razvoj prometa normativno smješten u širi okvir politike zaštite okoliša i održivog razvoja. Ističe se i načelo suradnje (čl. 15.) prema kojem održivi razvitak nije moguće postići bez zajedničkog djelovanja Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske, županija i gradova.²¹⁶ Dodatnu pravnu osnovu za intervencije u prometni sustav predstavlja i *Zakon o zaštiti zraka* koji u članku 11. predviđa mjere usmjerene na smanjenje emisija štetnih plinova i lebdećih čestica iz prometnog sektora.²¹⁷ Time je promet prepoznat kao jedno od ključnih područja u kojem je nužno provoditi mjere s ciljem zaštite okoliša i javnog zdravlja.

Iz analize navedenih zakonskih odredbi proizlazi kako je sustav upravljanja prometom u Republici Hrvatskoj uređen kroz podjelu nadležnosti između različitih razina vlasti, pri čemu je naglašena potreba zajedničkog djelovanja i koordinacije. Istodobno, propisi iz područja zaštite okoliša proširuju prometnu regulaciju izvan komunalnog okvira te je usmjeravaju prema održivosti i primjeni digitalne tehnologije. Time je prometni sustav postao područje u kojem se isprepliću upravne, infrastrukturne i okolišne obveze javne uprave. Međutim, nacionalno djelovanje ne može se promatrati izolirano, već u širem kontekstu pravnog poretka Europske unije koji svojim pravnim instrumentima i politikama u značajnoj mjeri oblikuje razvoj održive mobilnosti u državama članicama.

²¹⁵ Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine br. 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18, čl. 9., ZZO

²¹⁶ ZZO, čl. 15.

²¹⁷ Zakon o zaštiti zraka, Narodne novine br. 127/19, 57/22, 136/24, čl. 11. st. 2., ZZZ

3. EUROPSKI PRAVNI OKVIR ODRŽIVE MOBILNOSTI

Normativni temelj održive mobilnosti proizlazi iz primarnog prava Europske unije. Sukladno članku 3. *Ugovora o Europskoj uniji* težnja za održivim razvojem uključuje zaštitu i poboljšanje kvalitete okoliša.²¹⁸ Dodatno, člankom 11. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* propisano je kako ciljevi zaštite okoliša moraju biti uključeni u provedbu politika i aktivnosti Europske unije.²¹⁹ Spomenute odredbe uspostavljaju normativni okvir prema kojem se prometna politika mora promatrati u kontekstu šire klimatske i okolišne politike, a ne kao izolirano područje ograničeno na pitanja unutarnjeg tržišta i infrastrukture.

Strateški okvir dekarbonizacije Europske unije definiran je 2019. godine *Europskim zelenim planom* (u daljnjem tekstu: Plan). Njime je utvrđen cilj postizanja klimatske neutralnosti do 2050. godine što podrazumijeva temeljitu reformu svih gospodarskih sektora, uključujući i prometni. Uz alternativna goriva i multimodalnost, zagovara ITS kojima je cilj smanjiti onečišćenje okoliša, posebice u urbanim sredinama.²²⁰ Na taj način digitalna transformacija prometa nije isključivo tehničko pitanje, nego i mehanizam ostvarivanja klimatskih ciljeva. Time je uspostavljena veza između klimatske politike i digitalne tehnologije u prometu: ITS postaju sredstvo ostvarivanja ciljeva u području zaštite okoliša Europske unije. Po pravnoj prirodi neobvezujući je akt, odnosno dokument koji je “međuprostor između pravnih obveza i isključivo političkih stajališta” (Duić, 2022:15). U pravnoj teoriji takvi se dokumenti nazivaju *soft law* koji, iako ne stvaraju izravne pravne obveze, mogu značajno usmjeravati razvoj javnih politika i zakonodavstva (Snyder, 1993). No, kako ciljevi sadržani u Planu ipak ne bi bili samo politička smjernica, 2021. godine na snagu je stupio *Europski zakon o klimi*.²²¹ Time je cilj klimatske neutralnosti dobio obvezujući pravni

²¹⁸ Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija), Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), Protokoli i Prilozi Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona koji je potpisan 13. prosinca 2007. [2016] SL C 202/1, čl. 3. st. 3., UEU i UFEU

²¹⁹ UEU i UFEU, čl. 11.

²²⁰ Communication from the Commission, The European Green Deal, COM (2019) 640 final

²²¹ Uredba (EU) 2021/1119 o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 („Europski zakon o klimi“)

karakter za sve države članice koje moraju reformirati svoje prometne sustave kako bi pridonijele njegovu ostvarivanju.

Dodatni napor ka ostvarenju cilja dekarbonizacije predstavlja *Strategija za održivu i pametnu mobilnost* iz 2020. godine. Poseban naglasak stavlja na pametnu mobilnost, digitalizaciju prometnog sustava i korištenje ITS.²²² Osobito je značajno što prepoznaje digitalizaciju kao jedno od ključnih mehanizama dekarbonizacije prometa, čime je potvrđena opravdanost uvođenja ITS kao dijela javnih politika država članica.

Normativni okvir za implementaciju ITS konkretiziran je sekundarnim zakonodavstvom Europske unije, točnije *Direktivom 2010/40/EU o okviru za uvođenje inteligentnih prometnih sustava u cestovnom prometu i za veze s ostalim vrstama prijevoza* (u daljnjem tekstu: Direktiva).²²³ Direktiva prepoznaje potrebu obrade podataka u stvarnom vremenu radi učinkovitijeg upravljanja prometom. Navedeno predstavlja normativnu osnovu za razvoj sustava koji integriraju prometne i okolišne podatke. Na taj način stvaraju se pravne pretpostavke za uvođenje sustava koji upravljaju prometom na temelju analize stvarnih podataka iz okoliša, a kojima je cilj smanjenje emisija štetnih plinova i lebdećih čestica (Khorasani i suradnici, 2013). Ovakav pristup odražava širi trend u pravnoj teoriji prema kojem se digitalna tehnologija sve više koristi kao mehanizam ostvarivanja javnih politika (Colombo i Dijk, 2023).

Analiza primarnog i sekundarnog zakonodavstva Europske unije pokazuje jasan normativni smjer: prometna politika mora biti usklađena s ciljevima zaštite okoliša, a digitalna tehnologija prepoznata je kao ključan instrument te transformacije. U tom kontekstu ITS se uklapaju u pravni i politički smjer djelovanja Europske unije.

²²² Komunikacija Komisije, COM (2020) 789 final - Strategija za održivu i pametnu mobilnost – usmjeravanje europskog prometa prema budućnosti

²²³ Direktiva 2010/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2010. o okviru za uvođenje inteligentnih prometnih sustava u cestovnom prometu i za veze s ostalim vrstama prijevoza, SL L 207

4. PAMETNI SUSTAVI UPRAVLJANJA PROMETOM TEMELJENI NA PODACIMA IZ OKOLIŠA

Specifičnost prometnog onečišćenja ogleda se u njegovoj dinamičnosti. Razina emisija štetnih plinova i lebdećih čestica ponajprije ovisi o varijablama u datom trenutku - vrsti i broju vozila, načinu vožnje, gustoći prometa, atmosferskim uvjetima i slično. Upravo ta dinamičnost otvara pitanje prikladnosti klasičnih mjera prometnog rasterećenja u gradovima. Primjerice, jesu li mjere poput zone zabrane vožnje, naplate i ograničenja broja parkirnih mjesta ili fiksno ograničenje brzine prikladne utjecati na smanjenje emisija štetnih plinova i lebdećih čestica iz prometa? Takve mjere donose se unaprijed, vrijede kontinuirano te se ne prilagođavaju trenutačnoj razini onečišćenja što dovodi u pitanje njihovu učinkovitost. Promet i emisije štetnih plinova pojave su koje zahtijevaju kontinuirano praćenje i prilagodljivo regulatorno djelovanje. Nepodudarnost između dinamičnosti emisija štetnih plinova i statičnosti klasičnih mjera prometnog rasterećenja upućuje na potrebu transformacije modela upravljanja prometom. Umjesto unaprijed utvrđenih ograničenja, suvremeni pristup polazi od koncepta prilagodljivosti.

U tom se okviru razvijaju ITS (*Intelligent Transport Systems*) temeljeni na stvarnim podacima iz okoliša. Prema mišljenju pojedinih autora za reformu prometnog sustava nije dostatno izgraditi nove ili rekonstruirati postojeće prometnice, već je budućnost u implementaciji ITS (Auer i suradnici, 2021). ITS su složeni sustavi koji uključuju brojne tehnologije, kao što su komunikacijske, kontrolne i senzorske, s pomoću kojih se upravlja prometnim tokovima. U pravnoj literaturi takvi se sustavi promatraju kao primjer podatkovno utemeljene regulacije u kojoj se odluke temelje na analizi podataka u stvarnom vremenu (Singh i Gupta, 2015). Način funkcioniranja svodi se na nekoliko ključnih faza - prikupljanje i obrada podataka, slanje podataka krajnjem korisniku te optimizacija prometnog toka, a sve s ciljem smanjenja zagušenja i zaštite okoliša (Tripathi i suradnici, 2021). Do zagušenja dolazi kada broj vozila koji se u istom trenutku nalaze na istoj cesti premaši njezin kapacitet. Tada nastaju prometne gužve uslijed kojih dolazi do povećane potrošnje pogonskih goriva i povećanja emisija štetnih plinova, odnosno do značajnog onečišćenja okoliša (C P i Karuppanagounder, 2018). U ITS su implementirane brojne aplikacije, a jedna od njih, važna za kontekst ovog rada, je i aplikacija za veću učinkovitost prometa. Osmišljena je za upravljanje prometom i povećanje protoka prometa tako da prema potrebi može promijeniti ograničenje

brzine ili vršiti optimizaciju semafora.²²⁴ Pojednostavljeno rečeno, uređaji poput kamera postavljaju se na žarišnim prometnim mjestima, a senzori prikupljaju stvarne podatke iz okoliša kao što su gustoća prometa, brzina vožnje, vrsta vozila (Lv i Shang, 2023) ili razna buke i emisija štetnih plinova (Zaky i Soubra, 2021). Prikupljene podatke napredni algoritmi analiziraju nakon čega se, primjerice, promet preusmjerava na manje zagušeno raskrižje (Collotta i suradnici, 2023) ili se, ovisno o potrebi, primjenjuju različiti rasporedi svjetlosnih signala na semaforu (Elassy i suradnici, 2024). Potonje je različito u odnosu na klasične semafore kod kojih do promjene svjetlosnog signala dolazi tek nakon proteka unaprijed određenog vremena. Krajnji cilj je optimizirati prometni tok, odnosno smanjiti emisije štetnih plinova i pridonijeti zaštiti okoliša. Klasične mjere prometnog rasterećenja nije moguće prilagoditi promjenama u prometu ili okolišu. Drugim riječima, reguliraju promet prema unaprijed utvrđenim pravilima, a ne stvarnoj razini onečišćenja ili zagušenja. Takva statična regulacija stvara nerazmjer između okolišnih rizika i regulatornog odgovora. S druge strane, ITS kontinuirano prikupljaju i obrađuju podatke što omogućuje dinamične intervencije u prometu i kontinuirano upravljanje rizikom. U tom kontekstu, ITS predstavljaju legitimnu javnopravnu intervenciju, uz uvjet da im je primjena zasnovana na zakonu i razmjerna cilju, a to je zaštita okoliša. Međutim, okolišna opravdanost sama po sebi nije dostatna za primjenu ITS. Potrebno je utvrditi normativne pretpostavke koje omogućuju njihovu zakonitu primjenu te kako se takvi modeli uklapaju u sustav upravnog i okolišnog prava Republike Hrvatske.

²²⁴ Intelligent Transport Systems (ITS); Vehicular Communications; Basic Set of Applications; Definitions, https://www.etsi.org/deliver/etsi_tr/102600_102699/102638/01.01.01_60/tr_102638v010101p.pdf (12.2.2026.)

4.1. NORMATIVNE PRETPOSTAVKE PRIMJENE U REPUBLICI HRVATSKOJ

U kontekstu razvoja ITS, pitanje normativnih pretpostavki nameće se kao ključno, osobito s obzirom na potrebu osiguranja pravne sigurnosti te jasnog određivanja pravila i postupaka njihove primjene. Primjena obuhvaća regulaciju prometnih tokova, upravljanje javnom infrastrukturuom te prikupljanje i obradu prometnih, okolišnih, a ponekad i osobnih podataka, što neposredno utječe na prava i obveze sudionika u prometu. Slijedom toga, implementacija ITS zahtijeva jasno utvrđen pravni temelj, u skladu s načelom zakonitosti djelovanja javne uprave.

U prethodnom tekstu već je bilo govora o ustavnopravnom temelju javnopravne intervencije u područje prometa i zaštite okoliša te zakonodavnom okviru koji regulira nadležnost upravljanja prometom i uspostavlja pravni okvir zaštite okoliša u prometnom sektoru (vidi poglavlje 2.). Iz navedenog proizlazi kako su zaštita okoliša i zdravlja ljudi afirmirani kao ustavnopravno relevantan temelj za djelovanje javne uprave. Naime, budući da je pravo na zdrav život Ustavom zajamčeno pravo svakog građana (čl. 70.),²²⁵ a očuvanje prirode i čovjekova okoliša temeljna vrednota pravnog poretka (čl. 3.),²²⁶ javna uprava nije samo ovlaštena, nego i obvezna osigurati uvjete za zdrav okoliš (čl. 70.),²²⁷ odnosno intervenirati radi sprječavanja negativnog utjecaja prometa. Time je zaštita okoliša postala legitimni cilj javne uprave koji može opravdati regulatorne intervencije u prometnom sustavu. U pogledu podjele nadležnosti Ustav građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (čl. 128.),²²⁸ navodeći kako općine i gradovi obavljaju poslove od lokalnog, a županije od regionalnog značaja (čl. 129. a)²²⁹. Pitanje nadležnosti dodatno je konkretizirano *Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* koji precizira kako je u nadležnosti općina i gradova uređivanje prometa na njihovom području (čl. 19.),²³⁰ a županije su ovlaštene obavljati poslove od regionalnog značaja, uključujući promet i infrastrukturu (čl. 20.)²³¹.

²²⁵ Ustav, čl. 70. st. 1.

²²⁶ Ustav, čl. 3.

²²⁷ Ustav, čl. 70. st. 2.

²²⁸ Ustav, čl. 128. st. 1.

²²⁹ Ustav, čl. 129. a. st. 1. – 2.

²³⁰ ZLP(R)S, čl. 19. st. 1.

²³¹ ZLP(R)S, čl. 20. st. 1.

Značajno je istaknuti važnost izmjena i dopuna *Zakona o sigurnosti prometa na cestama* koje po prvi put u Republici Hrvatskoj JLP(R)S u nadležnost daju uređivanje prometa na njihovom području putem elektroničkih sustava i video nadzora (vidi poglavlje 2.). Navedeno potvrđuje tezu o mogućnosti transformacije statične regulacije prometa u dinamičnu. Izmjene i dopune *Zakona o sigurnosti prometa na cestama* konkretan su upravnopravni temelj JLP(R)S za uvođenje pametnih sustava upravljanja prometom. Zakonski okvir kojim se štiti okoliš i zrak ne predstavlja izravnu normativnu osnovu za uvođenje ITS u tehničkom smislu, ali osigurava njihov materijalnopravni legitimitet. Načela regulirana *Zakonom o zaštiti okoliša*, osobito načelo održivog razvitka (čl. 9.)²³² i cjelovitog pristupa (čl. 14.)²³³, odnosno mjere za smanjenje emisija štetnih plinova iz prometa (čl. 11.)²³⁴ utvrđene *Zakonom o zaštiti zraka*, obvezuju javnu upravu da u području prometne politike primjenjuju mehanizme koji doprinose smanjenju emisija štetnih plinova. U tom smislu ITS mogu biti promatrani kao mehanizmi okolišne politike integrirani u prometnom sektoru.

Uz ustavnopravne i zakonske pretpostavke, temelj primjene ITS je i u strateškim i planskim dokumentima. Iako ne predstavljaju izravnu osnovu za primjenu ITS, imaju značajnu programsku, razvojnu i financijsku funkciju te stvaraju javnopolitički okvir unutar kojega se ITS zakonito i svrhovito implementiraju.

Prije svega, *Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine* strateški je dokument koji naglašava cilj zelene i digitalne tranzicije u prometom sektoru. U tom kontekstu ITS se uklapaju u opći razvojni koncept Republike Hrvatske.²³⁵ Sektorsku razradu prometne politike sadržava *Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske (2017. – 2030.)* koja predviđa modernizaciju prometne infrastrukture, povećanje učinkovitosti prometnog sustava i primjenu ITS. Ovaj dokument pruža konkretniji temelj za uvođenje ITS, jer ih prepoznaje kao sredstvo povećanja sigurnosti, protočnosti prometa i smanjenja negativnih utjecaja prometa na okoliš.²³⁶

²³² ZZO, čl. 9.

²³³ ZZO, čl. 14.

²³⁴ ZZZ, čl. 11. st. 2.

²³⁵ Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, Narodne novine br. 13/21

²³⁶ Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske (2017. - 2030.), <https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/MMPI%20Strategija%20prometnog%20razvoja%20RH%202017.-2030.-final.pdf> (27.2.2026.)

Važnu financijsku i provedbenu pretpostavku predstavlja *Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.–2026.* Usmjeren je na zelenu i digitalnu tranziciju, a predviđa i ulaganja u održivu mobilnost i digitalizaciju prometnog sektora.²³⁷ Na lokalnoj razini posebnu važnost imaju planovi održive urbane mobilnosti (SUMP) koje jedinice lokalne samouprave donose kao planske dokumente razvoja gradskog prometa (Mladenović i suradnici, 2022). Iako nemaju snagu obvezne primjene, predstavljaju temelj za dugoročno planiranje prometnih mjera i integraciju okolišnih ciljeva. Uvođenje ITS može se projektno temeljiti upravo na ciljevima i mjerama definiranim u tim planovima. Navedeni dokumenti ne uspostavljaju izravni normativni temelj za primjenu ITS, ali stvaraju razvojnu, programsku i financijsku pretpostavku njihove implementacije. U tom smislu oni nadopunjuju ustavni i zakonski okvir i implementiraju ITS u dugoročne ciljeve održivog razvoja, digitalne tranzicije i modernizacije prometnog sustava Republike Hrvatske.

Iz provedene analize proizlazi kako je pravni poredak Republike Hrvatske višedimenzionalni ustavnopravni, zakonski i strateški okvir za primjenu ITS. S jedne strane, ustavnopravni i zakonski temelj pruža formalnopravnu osnovu za djelovanje javne uprave u području primjene ITS. Istodobno, propisi okolišnog prava ne uspostavljaju formalnu osnovu uvođenja, ali osiguravaju njihovu materijalnopravnu legitimaciju, jer obvezuju javnu upravu na integraciju ciljeva zaštite okoliša u sektorske politike, uključujući prometne. S druge strane, strateški dokumenti, premda nemaju snagu obvezne primjene, dopunjuju taj okvir osiguravajući razvojnu i financijsku usmjerenost primjene ITS.

Postojeći pravni i strateški okvir omogućuje javnoj upravi primjenu ITS kao suvremenih mehanizama ostvarivanja ciljeva zaštite okoliša i održive mobilnosti, uz uvjet da se njihova primjena provodi u skladu s načelima zakonitosti, razmjernosti i zaštite temeljnih prava građana.

²³⁷ Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.–2026.,

<https://planoporavka.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/55%20-%201%20NPOO.pdf> (28.2.2026.)

4.2. POLOŽAJ U SUSTAVU UPRAVNOG I OKOLIŠNOG PRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

ITS predstavljaju relativno novi fenomen koji zahtijeva jasno zakonodavno i teorijsko pozicioniranje unutar pravnog poretka. Za razliku od zakonskih pretpostavki njihove primjene, koje su uređene ranije spomenutim zakonodavnim i strateškim okvirom, pitanje položaja u pravnom sustavu ima primarno teorijski karakter. Radi se o složenom sustavu koji nije moguće promatrati unutar jedne grane prava, budući da se nalazi na sjecištu upravnog i okolišnog prava. Interdisciplinarni položaj proizlazi iz činjenice kako istodobno predstavljaju mehanizam ostvarivanja upravnih ovlasti te sredstvo postizanja ciljeva zaštite okoliša i održive mobilnosti.

U pravnom smislu, ITS nije klasičan institut, već se može definirati kao tehničko – operativni mehanizam javne uprave putem kojeg se ostvaruje provedba postojećih pravnih normi. Drugim riječima, ITS je moguće podvesti pod kategoriju materijalnih radnji uprave, budući da se ne radi o pravnim aktima, već tehnološkim sredstvima s pomoću kojih nadležna tijela ostvaruju zakonom propisane ovlasti. Njihova je funkcija omogućiti učinkovito i pravodobno ostvarivanje upravnih ovlasti u području regulacije prometa i zaštite okoliša. Stoga ih je opravdano promatrati kao suvremeni oblik upravne aktivnosti koji nadilazi tradicionalne modele upravnog djelovanja, oslanjajući se pritom na obradu velikih količina podataka te primjenu automatiziranih sustava odlučivanja. ITS se u suvremenim prometnim politikama promatraju kao mehanizam koji povezuje tehnološki razvoj, prometnu regulaciju i zaštitu okoliša. Iz perspektive upravnog prava regulacija prometa uključuje niz javnopravnih mjera kojima se uređuje prometni režim, osigurava sigurnost u prometu i optimizira korištenje infrastrukture. Razvoj digitalne tehnologije doveo je do promjena u načinu na koji javna uprava ostvaruje svoje zadaće. U pravnoj teoriji sve se češće govori kako digitalna tehnologija i analiza podataka postaju važan alat u donošenju odluka (Hassan i suradnici, 2025). Primjena ITS omogućuje javnoj upravi učinkovitije djelovanje jer se intervencije mogu temeljiti na analizi stvarnih podataka. Umjesto isključivo statičnih prometnih pravila, digitalni sustavi omogućuju dinamično upravljanje prometom, primjerice prilagodbom prometne signalizacije ili usmjeravanjem prometnih tokova. Takav pristup odgovara suvremenim teorijskim shvaćanjima upravnog djelovanja u kojima je naglašena potreba fleksibilnih regulatornih instrumenata koji omogućuju učinkovitije ostvarivanje javnog interesa (Edalatpanah i Hess, 2025). S druge strane, u okviru okolišnog prava, ITS imaju preventivnu funkciju. Za razliku od

tradicionalnih instrumenata i mehanizama zaštite okoliša, koji često djeluju ex post kroz sankcioniranje štetnih ponašanja, ovi sustavi omogućuju djelovanje ex ante, odnosno sprječavaju negativan utjecaj kroz, primjerice, optimizaciju prometnih tokova. Time do izražaja dolazi načelo prevencije, kao temeljno načelo okolišnog prava. Sustavi koji prikupljaju i analiziraju podatke o prometnim tokovima i okolišnim pokazateljima omogućuju pravodobnu reakciju na povećano prometno opterećenje ili lošu kvalitetu zraka. Takav pristup odgovara temeljnim teorijskim postavkama okolišnog prava prema kojima učinkovita zaštita okoliša zahtijeva preventivno djelovanje i upravljanje okolišnim rizicima prije nego što nastanu ozbiljne posljedice (Mahdi, 2024). Suvremena teorija okolišnog prava polazi od ideje kako zaštita okoliša zahtijeva implementaciju okolišnih ciljeva u različite sektorske politike, uključujući i prometnu (Veinla, 2008). Digitalna tehnologija u kontekstu pametnih gradova sve se više koristi kao alat za smanjenje štetnog utjecaja prometa na okoliš.

Iako nije predmet rada, valja istaknuti kako, unatoč prednostima, primjena ITS otvara brojna pitanja. S obzirom na to, dio autora upozorava na potencijalne pravne i društvene izazove kao što je, primjerice, zaštita privatnosti. ITS koji se temelje na prikupljanju i obradi velikih količina podataka iz okoliša i prometa nužno uključuju nadzorne tehnologije poput kamera i senzora, što može otvoriti pitanja obrade osobnih podataka i nadzora javnog prostora (Madububambachu i suradnici, 2025; Adom i suradnici, 2025). Također, Hernandez upozorava i na situaciju u kojoj odluke koje utječu na prometne tokove donose automatizirani sustavi čije funkcioniranje nije potpuno razumljivo (Hernandez, 2023). Uz navedeno, pojedini autori upozoravaju i na ograničenja u pogledu financijskih i tehničkih kapaciteta koja mogu otežati učinkovitu implementaciju, ali i dugoročno funkcioniranje ITS (Waquar i suradnici, 2023). Navedeni izazovi ukazuju na potrebu daljnjeg razvoja pravnog okvira koji će omogućiti ravnotežu između učinkovitosti upravljanja prometom i zaštite temeljnih prava. Stoga, potrebno je uspostaviti jasan pravni okvir koji omogućuje primjenu digitalne tehnologije, a istodobno osigurava zaštitu temeljnih prava građana i transparentnost odluka.

Na temelju prethodno iznesenih teorijskih polazišta, ITS se mogu promatrati kao suvremeni mehanizam koji u pravnom poretku Republike Hrvatske istodobno pripada grani upravnog i okolišnog prava. U okviru upravnog prava naglašava se njihova funkcija kao sredstva s pomoću kojeg nadležna tijela ostvaruju zakonom propisane ovlasti, dok je iz aspekta okolišnog prava

istaknuta uloga u prevenciji okolišnih rizika i smanjenju negativnog utjecaja prometa na okoliš. Upravo ta dvostruka funkcija upućuje na to kako ITS ne predstavljaju samo tehničko rješenje za upravljanje prometom, već i mehanizam javne uprave usmjeren na učinkovitu provedbu ciljeva zaštite okoliša i održive mobilnosti.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Provedena analiza potvrđuje polaznu hipotezu prema kojoj ITS predstavljaju pravno dopušten i opravdan mehanizam javne uprave u ostvarivanju ciljeva zaštite okoliša i održive mobilnosti. ITS omogućuju transformaciju klasičnih mjera rasterećenja prometa u dinamičan sustav upravljanja, čime se osigurava učinkovitiji odgovor na promjenjive prometne i okolišne uvjete. U odnosu na postavljene ciljeve rada, utvrđeno je kako pravni okvir Republike Hrvatske, promatran u kontekstu ustavnih odredbi, relevantnog zakonodavstva te strateških dokumenata, pruža višedimenzionalnu osnovu za primjenu ITS. Iako ne postoji jedinstveni normativni akt koji izričito uređuje njihovu implementaciju, kombinacija ustavnih obveza zaštite okoliša i zdravlja, zakonske nadležnosti JLP(R)S u upravljanju prometom te strateških smjernica digitalne i zelene tranzicije čine dostatan pravni temelj za njihovu primjenu. Time ITS dobivaju materijalnopravnu legitimaciju kao mehanizam integracije okolišnih ciljeva u prometnu politiku.

Metodološki pristup analize važećih propisa Republike Hrvatske i Europske unije, uz analizu relevantne pravne teorije, omogućio je sustavno sagledavanje položaja ITS unutar pravnog poretka. Rezultati analize upućuju na njihov interdisciplinarni pravni položaj: s jedne strane riječ je o tehničko - operativnom mehanizmu upravne aktivnosti, dok s druge strane predstavljaju preventivni instrument okolišnog prava usmjeren na smanjenje emisija štetnih plinova i upravljanje okolišnim rizicima. Znanstveni doprinos rada ogleda se u normativnom i teorijskom pozicioniranju ITS na sjecištu upravnog i okolišnog prava, čime se doprinosi jasnijem razumijevanju njihove pravne prirode i funkcije u suvremenim javnim politikama. Unatoč utvrđenim prednostima, analiza ukazuje i na potrebu daljnjeg normativnog razrađivanja primjene ITS, osobito u pogledu zaštite osobnih podataka te transparentnosti i kontrole automatiziranog odlučivanja. Također, ključni izazov i tema za buduća istraživanja svakako je financijska i tehnička potkapacitiranost JLP(R)S za implementaciju složenih ITS. Budući razvoj pravnog okvira trebao bi osigurati ravnotežu između

učinkovitosti upravljanja prometom i zaštite prava građana.

Zaključno, ITS se može promatrati kao ključni mehanizam suvremene javne uprave koji omogućuje usklađivanje prometne politike s ciljevima zaštite okoliša, čime se potvrđuje njihova važna uloga u procesu zelene i digitalne transformacije društva.

LITERATURA

1. Adom, I., Iqbal Hossain, M., Mahmoud, H., Alsharif, A., Mahmoud, A. N., Xiao, Y. (2025) „Leveraging Functional Encryption and Deep Learning for Privacy-Preserving Traffic Forecasting“, ArXiv abs/2504.13267, str. 1. – 17.
2. Auer, A., Feese, S., Lockwood, S. (2021) „History of intelligent transportation systems“, <https://www.itsga.org/wp-content/uploads/2016/08/ITS-JPO-History-of-ITS.pdf> (23.2.2026.)
3. C P, M., Karuppanagounder, K. (2018) „Economic Impact of Traffic Congestion – Estimation and Challenges“, European Transport, Br. 5, Vol. 68, str. 1. – 19.
4. CO2 emissions from cars: facts and figures (infographics), <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20190313STO31218/co2-emissions-from-cars-facts-and-figures-infographics> (7.2.2026.)
5. Collotta, M., Sun, Y., Di Persio, L., Ebeid, E. S. M., Muradore, R. (2018) „Smart Green Applications: From Renewable Energy Management to Intelligent Transportation Systems“, Energies, Br. 5, Vol. 11, str. 1. – 3.
6. Colombo, C. M., Dijk, M. (2023) „Understanding the Policy Integration Challenges of Sustainable Urban Mobility in the Context of Rapid Decarbonisation“, European Journal of Risk Regulation, Br. 3, Vol. 14, str. 583. – 606.
7. Communication from the Commission, The European Green Deal, COM (2019) 640 final
8. Debelu, D., Mengistu, D. A., Aschalew, A., Mengistie, B., Deriba, W. (2024) „Global Public Health Implications of Traffic Related Air Pollution: Systematic Review“, Environmental Health Insights, Vol. 18, str. 1. – 10.
9. Direktiva 2010/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2010. o okviru za uvođenje inteligentnih prometnih sustava u cestovnom prometu i za veze s ostalim vrstama prijevoza, SL L 207
10. Duić, D., Čemalović, U. (2022), Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoju EU, Osijek: Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek
11. Edalatpanah, S. A., Hess, M. (2025) „Smart traffic management system: A data-driven approach to urban mobility“, Smart City Insights, Br. 3, Vol. 2, str. 136. – 144.

12. Elassy, M., Al-Hattab, M., Takruri, M., Badawi. S. (2024) „Intelligent transportation systems for sustainable smart cities“, Transportation Engineering, Vol. 16, str. 1. – 18.
13. Greenhouse gas emissions from transport in Europe, https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/greenhouse-gas-emissions-from-transport?utm_source=chatgpt.com (6.2.2026.)
14. Hassan, M., Deb Mahin, H., Al Nafees, A., Paul, A., Sarkar Shraban, S. (2025) „Big data applications in intelligent transport systems: a bibliometric analysis and review“, Discover Civil Engineering, Br. 49, Vol. 2, str. 1. – 37.
15. Hernandez, V. (2023) „Ethical and Regulatory Implications of AI-Driven Decision-Making in Intelligent Transportation Systems: A Cross-National Policy Analysis“, Future Publishing House, Br. 2, Vol. 1, str. 1. – 8.
16. Intelligent Transport Systems (ITS); Vehicular Communications; Basic Set of Applications; Definitions, https://www.etsi.org/deliver/etsi_tr/102600_102699/102638/01.01.01_60/tr_102638v010101p.pdf (12.2.2026.)
17. Khorasani, G., Tatari, A., Yadollahi, A., Rahimi, M. (2013) „Evaluation of Intelligent Transport System in Road Safety“, International Journal of Chemical, Environmental & Biological Sciences, Br. 1, Vol. 1, str. 110. – 118.
18. Komunikacija Komisije, COM (2020) 789 final - Strategija za održivu i pametnu mobilnost – usmjeravanje europskog prometa prema budućnosti
19. Koprić, I. (2014) „Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti“, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Br. 1, Vol. 14, str. 133. - 148.
20. Künzli, N., Kaiser, R., Medina, S., Studnicka, M., Chanel, O., Filliger, P., Herry, M., Horak Jr, F., Puybonnieux-Textier, V., Quénel, P., Schneider, J., Seethaler, R., Vergnaud, J-C., Sommer, H. (2000) „Public-health impact of outdoor and traffic-related air pollution: a European assessment“, The Lancet, Br. 2, Vol. 356, str. 795. – 801.
21. Lv, Z., Shang, W. (2023) „Impacts of intelligent transportation systems on energy conservation and emission reduction of transport systems: A comprehensive review“, Green Technologies and Sustainability, Br. 1, Vol. 1, str. 2. – 18.

22. Madububambachu, U., Fatimaa, R., Sherif, A. (2025) „Security and privacy solutions in intelligent transportation systems: A survey“, Internet of Things, Vol. 34, str. 1. – 52.
23. Mahdi, A. I. (2024) „The Principle of Preventing Environmental Harm“, Journal of Human Security, Br. 1, Vol. 20, str. 94. – 98.
24. Mladenović, L., Plevnik, A., Rye, T. (2022) „Implementing national support programmes for sustainable urban mobility plans in a multilevel governance context“, Case Studies on Transport Policy, br. 3, Vol. 10, str. 1686. - 1694.
25. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, Narodne novine br. 13/21
26. Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.–2026.,
<https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/55%20-%201%20NPOO.pdf>
(28.2.2026.)
27. Papageorgiou, G., Tsappi, E., Wang, T. (2024) „Smart Urban Systems Planning for Active Mobility and Sustainability“, IFAC-PapersOnLine, Br. 10, Vol. 58, str. 261. – 266.
28. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija), Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), Protokoli i Prilozi Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona koji je potpisan 13. prosinca 2007 [2016] SL C 202/1
29. Quentin, P., Buscher, J., Eltner, T. (2023) „Transport Planning beyond Infrastructural Change: An Empirical Analysis of Transport Planning Practices in the Rhine-Main Region in Germany“, Sustainability, Br. 13, Vol. 15, str. 1. – 17.
30. Singh, B., Gupta, A. (2015) „Recent trends in intelligent transportation systems: a review“, Journal of Transport Literature, Br. 2, Vol. 9, str. 30. – 34.
31. Snyder, F. (1993) Soft Law and Institutional Practice in the European Community, Florence: European University Institute
32. Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske (2017. - 2030.),
<https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/MMPI%20Strategija%20prometnog%20razvoja%20RH%202017.-2030.-final.pdf> (27.2.2026.)
33. Stručne osnove za izradu prijedloga za promjene Ustava Republike Hrvatske,
<https://sredisnjikatalogrh.gov.hr/sredisnji-katalog/dokumenti-i->

publikacije/detalji?searchTerm=filterfi%255B12086%255D%3D266162&id=2700550
(7.2.2026.)

34. Sustainability of Europe's mobility systems 2024,
<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/sustainability-of-europes-mobility-systems> (6.2.2026.)
35. Tripathi, P. S. M., Kumar, A., Chandra, A. (2021) „An Overview of Intelligent Transport System (ITS) and Its Applications“, Journal of Mobile Multimedia, Br. 1 – 3, Vol. 17, str. 79. – 114.
36. Uredba (EU) 2021/1119 o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 („Europski zakon o klimi“)
37. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
38. Veinla, H. (2008) „Scope and Substance of the Integration Principle in EC Law and Its Application in Estonia“, Juridica International, Br. 15, str. 4. – 10.
39. Waquar, A., Alsheri, A. H., Alanazi, F., Alotaibi, S., Almujiab, H. R. (2023) „Evaluation of challenges to the adoption of intelligent transportation system for urban smart mobility“, Research in Transportation Business & Management, Vol. 51
40. Zakon o cestama, Narodne novine br. 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22, 04/23, 133/23, 156/25
41. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine br. 68/18, 110/18, 32/20, 145/24
42. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20
43. Zakon o sigurnosti prometa na cestama, Narodne novine br. 68/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 70/19, 42/20, 85/22, 114/22, 133/23, 145/24
44. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine br. 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18
45. Zakon o zaštiti zraka, Narodne novine br. 127/19, 57/22, 136/24
46. Zaky, M., Soubra, H. (2021) „An Intelligent Transportation System for Air and Noise Pollution Management in Cities“, u: 7th International Conference on Vehicle Technology and Intelligent Transport Systems, Portugal: Science and Technology Publications, str. 333. – 340.

47. Zhonga, H., Zhenga, X., Gand, T., Liu, Y., Zhu, M. (2024) „High-resolution on-road air pollution exposure informed by taxi-based mobile monitoring sensors“, Electrical Engineering and Systems Science, str. 1. – 17.

DOBRA VLADAVINA I IMPLEMENTACIJSKI JAZ: OD ZAKONODAVNOG OKVIRA DO PRAKSE

GOOD GOVERNANCE AND THE IMPLEMENTATION GAP: FROM THE LEGISLATIVE FRAMEWORK TO PRACTICE

Dragana Đorđević

Pravni fakultet u Osijeku, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

e-mail: dordevic.dragana@gmail.com

Sažetak:

Iako ustavnopravni okvir u Republici Hrvatskoj normativno zadovoljava postavljene standarde dobre vladavine Europske unije u praksi se i dalje pojavljuje jaz između važećih pravila i njihove provedbe. Činjenica da se dobra vladavina ne može ostvariti ukoliko ne postoje dobro organizirane institucije i osposobljeni službenici koji su sposobni pratiti i provoditi u praksi kvalitetno uspostavljen zakonodavni okvir, ovo pitanje označava stalnim predmetom interesa, ali i čestih kritika. To nas posebno upućuje na potrebu pronalaska rješenja za ispunjenje osnovnih preduvjeta kao što je administrativni kapacitet s visokim stupnjem profesionalnosti i osposobljenosti javnih službenika kako bi se osiguralo kvalitetnije provođenje postojećih zakona i neophodnih politika. Kako se u iskustvima iz prakse kao i pojedinim zvaničnim izvješćima navode problemi poput šutnje uprave, neobrazloženih odluka, neujednačene prakse i neprofesionalnog odnosa službenika prema građanima ovo pitanje zahtjeva dodatnu analizu. Osim kršenja osnovnih načela dobre vladavine, ovakvi i slični propusti štetno utječu i na višedesetljetnu preopterećenost

upravnih sudova što predstavlja ozbiljan problem u sudskoj kontroli uprave, a nerijetko dovodi i do povrede prava na suđenje u razumnom roku. Cilj rada je istražiti najčešće propuste u radu javne uprave, analizirati iskustva i povjerenje građana, te ukazati na multiplicirane štetne posljedice takvih postupaka uz analizu mogućih rješenja.

Ključne riječi: *dobra vladavina, javna uprava, implementacijski jaz, vladavina prava*

Abstract

Although Croatia's constitutional and legal framework formally meets EU standards of good governance, a gap persists between existing rules and their practical implementation. Good governance cannot be achieved without well-organised institutions and competent civil servants capable of effectively applying the legislative framework, making this issue a constant subject of interest and frequent criticism. This highlights the need to ensure key prerequisites, particularly sufficient administrative capacity and a high level of professionalism and training among public officials, to guarantee more effective implementation of laws and essential public policies. Practical experience and official reports point to recurring problems such as administrative silence, unreasoned decisions, inconsistent practice, and unprofessional conduct towards citizens, all of which require further analysis. Beyond violating fundamental principles of good governance, such shortcomings exacerbate the long-term overburdening of administrative courts, posing a serious challenge to judicial oversight and often resulting in violations of the right to a trial within a reasonable time. This paper aims to examine the most common deficiencies in public administration, analyse citizens' experiences and trust, and highlight the compounded negative effects of such practices, as well as potential solutions.

Key words: *good governance, public administration, implementation gap, rule of law*

1. UVOD

Kompleksnost javne uprave kao i izazov njenog integriteta postaju očigledni već pri samoj pomisli na sva područja i poslove koje javna uprava danas spaja unutar organiziranog sustava državnih tijela i drugih institucija zaduženih za provedbu zakona, izvršenje javne politike i upravnih poslova države kako bi se ostvario javni interes. Upravo spoj tolike različitosti zahtijeva posebno tehničko, organizacijsko i stručno znanje i vještine svih koji u njoj djeluju u okviru svojih zaduženja i ovlasti. Osim visoke razine profesionalizma, građani posebno imaju velika očekivanja po pitanju stručnosti, znanja, umijeća i vještina službenika na svim razinama, jer oni u najvećoj mjeri utiču na kvalitetu javne uprave. Povijesno gledajući, javna uprava širom svijeta kontinuirano je prolazila kroz reforme, stvarajući pri tom upravne doktrine, od kojih je jedna svakako i dobra vladavina. Prvi formalni koncept dobre vladavine zagovarale su neke od najznačajnijih međunarodnih organizacija još 1990-ih godina dok zvanično od 2001. godine on predstavlja i normativni standard javnih politika za Europsku uniju, u to vrijeme poznatije kao koncept europskog upravljanja (*European Governance*). Najvažnijim načelima dobre vladavine koja su tada utvrđena u Bijeloj knjizi europske vladavine („*European Governance - A White paper*“), namjera Europske komisije bila je dodatno učvrstiti vrijednosti postojećeg normativnog okvira i osigurati veću sigurnost, zadovoljstvo i povjerenje građana i drugih subjekata u svakodnevnim odnosima s javnom upravom kroz primjenu i provedbu tih načela u praksi. Danas pojam *Good Governance* simbolizira koncept dobrog upravljanja, odnosno dobre vladavine i predstavlja glavni cilj novog procesa reforme koji je još u to vrijeme pokrenut kao izraz sve većeg nezadovoljstva zbog ograničene i usmjerene pažnje isključivo ka glavnim simbolima novog javnog menadžmenta. Za razliku od tog koncepta, dobra vladavina došla je kao rezultat novih potreba i još jedne globalne reforme koja suštinski predstavlja specifičan i kontinuirani proces, posebno u demokratskim i modernim državama kakve danas poznajemo. U tom smislu i Republika Hrvatska aktivno i kontinuirano sudjeluje u provođenju reformi još početka procesa pristupanja Europskoj uniji kada se obvezala ispuniti brojne zahtjeve i obveze kroz usvajanje pravne stečevine Europske unije i prilagodbom nacionalnog zakonodavstva i politika s vrijednostima i politikama Europske unije. Unatoč činjenici da je već dugi niz godina vidljiva tendencija jačanja regulatornog i pravnog okvira i da su u najvećoj mjeri već usklađeni s europskim standardima, Hrvatska se i dalje u određenim oblastima suočava

s brojnim problemima i izazovima. Jedan od njih je javna uprava kod koje se sve češće ističe nesrazmjer između normativnog okvira i administrativne prakse pri čemu propisana postupanja, uključujući i načela dobre vladavine u implementaciji nailaze na institucionalne i organizacijske prepreke što stvara jaz između ustavnopravnog okvira i njegove provedbe u praksi. Takva situacija ukazuje na potrebu dodatnog jačanja administrativnog kapacitet s visokim stupnjem profesionalnosti i osposobljenosti javnih službenika.

2. POVIJESNI I TEORIJSKI KONTEKST REFORME JAVNE UPRAVE

Kao što je u uvodnom djelu istaknuto, reforma javne uprave provodila se kako u daljoj, tako i u bližoj povijesti, stvarajući pri tom upravne doktrine poput Kameralizma, i Weberijanske uprave o kojima se i danas govori i koje i dalje predstavljaju predmet izučavanja. Iz svake od njih preuzeti su samo oni elementi za koje je potvrđeno da mogu biti od koristi u budućoj reformskoj nadogradnji, odnosno u sklopu provođenja novih oblika reformi u vremenu kada su one zbilja neizbježne. Pri tom se najčešće misli na potrebu uvođenja novih i značajnih institucionalnih inovacija u postojećem sustavu javne uprave (Koprić, 2006). Jedan od takvih primjera bio je i Novi javni menadžment (*New Public Management*) kao koncept koji je započet za vrijeme vladavine konzervativaca Margaret Thatcher (Velika Britanija) i Ronalda Reagana (SAD) gdje je primaran fokus stavljen na unošenje i primjenu organizacijskih i drugih principa privatnog sektora u rad uprave. Taj reformski proces započet krajem 70-ih i početkom 80-ih godina 20. stoljeća predstavljen je kao odgovor na tadašnje nepovjerenje u učinkovitost države koja kroz svoj aparat servisira građane (Lozina, Klarić, 2003.). Cilj je bio smanjiti ulogu države i uključiti građane u procese odlučivanja, te uspostaviti jedan aktivni, ali ekonomičan i efikasan decentralizirani sustav. Danas je moguće zaključiti kako je ova doktrina neosporno donijela mnoge koristi i jedan potpuno drugačiji, modernistički pristup, ali su vremenom jednako očigledni bili i njeni nedostaci. Zamjerke su najprije upućivane na (ne) postignute rezultate i neispunjenje očekivanja, a bile su usmjerene na rukovodeće funkcije u upravi od kojih se očekivao obećani ishod, odnosno ostvarenje planiranih rezultata. Sve češće su stizali prigovori na zanemarivanje javnog interesa, politizaciju i otvorene mogućnosti za korupciju, a među brojnim kritikama koje su upućivane na taj koncept nisu izostale ni kritike na račun službenika. Pusić (2002) je kritike tih reformi podijelio na dvije skupine:

tehničke i društvene. Prve uglavnom obuhvaćaju neispunjena očekivanja u pogledu značajnijeg povećanja ekonomičnosti i efikasnosti upravnog djelovanja, dok pod društvenim ističe dovođenje u pitanje društvenog konsenzusa koji je temelj demokratske, pravne i socijalne države narodnog suvereniteta. Stoga se ubrzo javila potreba za novom reformom koja bi vratila povjerenje građana u javnu upravu i koja bi akcent stavila na same građane i njihove potrebe. Novi smjer za razvoj bila je potreba za klasičnom javnom upravom koja će biti profesionalna, depolitizirana, transparentna i odgovorna.

2.1. DOBRA VLADAVINA KAO KONCEPT

Imajući u vidu praktična iskustva iz prethodnih reformi, kao i suvremeniji način shvaćanja samog termina *governance*, ni najmanje ne iznenađuje potreba za stalnim propitivanjem što je stvarna svrha i koja je uloga političkih institucija na razini cijele Europske unije ali i izvan nje, označavajući odmak i otuđenosti građana od značajnih institucija političke vlasti kao primarni problem (Vukojčić Tomić, 2016). Zbog toga je danas potpuno opravdan stav da dobra vladavina podrazumijeva dobro upravljanje i da različita terminološka upotreba s kojom se možemo susresti u znanstvenoj, stručnoj i drugoj relevantnoj literaturi ne smije biti pogrešno shvaćena i promatrati ih kao različitost, posebno kada se misli i govori o sustavu vlasti i javne uprave. Nepostojanje savršenog ekvivalenta pojma *governance* u hrvatskom jeziku najčešće i dovodi do takvih situacija, stoga se u ovom radu pojmovima *dobro upravljanje* i *dobra vladavina* pristupa kao jednoznačnima, bez razlike, posebno u kontekstu sustava vlasti i javne uprave. Smisao te istoznačnosti nalazi uporište u činjenici da dobra vladavina predstavlja način upravljanja javnim poslovima u kojem se sve odluke trebaju donijeti zakonito, transparentno i odgovorno uz aktivno sudjelovanje građana i koji treba biti usmjeren na opće dobro. Dodatni značaj dobre vladavine ogleda se i u funkciji „čuvara“ sustava od svih oblika korupcije, nepotizma, pogodovanja, favoriziranja i mnogim drugim prijetnjama koje mogu ugroziti svaki dobro uređeni sustav. U prilog tome i s ciljem stvaranja kvalitetnijeg rješenja u ovoj, ali i mnogim drugim oblastima doprinose i „Bijele knjige“ Europske komisije koje predstavljaju dokumente u kojima su sadržani suštinski prijedlozi na koji način Europska unija jedinstveno treba djelovati u nekom određenom području. Kada je u pitanju dobra

vladavina, Bijela knjiga „*European governance – A white paper*“,²³⁸ ima poseban doprinos, jer je u tom dokumentu Europska komisija osim naglašenih problema i planova za njihovo rješavanje odredila i pet ključnih načela dobre vladavine. Tako su načelo otvorenosti, učešća (participativnosti), odgovornosti, efikasnosti i koherentnosti postali temelj koncepta dobre vladavine neophodan za uspostavljanje demokratskijeg upravljanja javne administracije. Načelo otvorenosti zahtijeva transparentan rad u donošenju odluka i omogućava građanima pristup informacijama čime se doprinosi sprječavanju pogodovanja i korupcije. Načelo učešća koje osigurava pravo građana na uključivanje u odlučivanje istovremeno osigurava legitimnost tih odluka, dok načelo odgovornosti zahtijeva odgovornost službenika i institucija u njihovom postupanju i odlučivanju. Načelo efikasnosti služi optimalnom korištenju raspoloživih resursa i postizanju rezultata kako bi se ostvarila brža i kvalitetnija usluga građanima, dok se načelo koherentnosti ogleda u obvezi provođenja odluka i politika u skladu sa pravom i standardima čime se osigurava predvidivost i jednaka primjena zakona. Ovakav spoj načela predstavlja osnovu za učinkovitije političke institucije, odgovorniju vlast i kvalitetnije upravljanje javnim resursima, a njihova primjena kao što ističe Šimac (2002) trebaju osnažiti dva dodatna kriterija Europske unije, odnosno načelo razmjernosti i supsidijarnosti. Iako Bijela knjiga nema pravno obvezujuću dimenziju za države članice i države kandidatkinje, najveći dio ove Bijele knjige sadržan je u takozvanim „kopenhaškim kriterijima“ koje svaka država kandidatkinja mora ispuniti još u pretpristupnim pregovorima o članstvu u Europskoj uniji. To znači, da je zbog svog sadržaja i definiranog pristupa ova Bijela knjiga postala osnova demokracije i vladavine prava u državama članicama, odnosno temelj organizacije i djelovanja današnje moderne države.

²³⁸ EUR-lex „*European governance – A white paper*“ (COM (2001) 428 final, (2001/C 287/0), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/>, (19.02.2026.)

3. IMPLEMENTACIJSKI JAZ U PRAKSI

Danas su sve moderne države dužne kroz precizno uređeni sustav osigurati primjeren i profesionalan odnos službenika prema građanima i drugim subjektima. Ona ima i obvezu poduzimati sve predviđene mjere kako bi se svako neprimjereno ponašanje i nezakonito postupanje službenika u javnoj upravi u cjelini svelo na minimum. Na taj način sprječava se nastanak štete pri ostvarivanju prava i drugih pravnih interesa njenih građana, a istovremeno to postaje i temelj za bolji ugled i veće povjerenje građana u državu i njene službenike. Primjetno je da se u javnosti sve češće spominju slučajevi gdje službenici javne uprave u njihovim odnosima s građanima često postupaju suprotno etičkim pravilima. Takvo ponašanje moglo bi se smatrati čak i birokracijom, tumačeći značenje riječi birokracija „*kao skup negativnih pojava u svakodnevnu radu uprave kao što je, na primjer hladan, neljubazan, arogantan odnos službenika spram građana, kruto i neelastično djelovanje činovnika*“ (Blažević, 2007:47). Kada su u pitanju zamjerke na račun službenika Pusić (1997) ističe kako je slika članova društva uglavnom da kontakte s javnom upravom svedu na minimum, a kad to nisu u mogućnosti da u njima budu zaštićeni prvenstveno od stvarnih zloupotreba vlasti, a zatim i od arogantnog ponašanja onih koji doživljavaju i osjećaju vlast na svojoj strani. Takav stav kod građana stvara se upravo u situacijama pravne nesigurnosti ili kada je postoji evidentan jaz između normativnog okvira i prakse.

3.1. INSTITUCIONALNI NADZOR I IZVJEŠĆA

Ukoliko se osvrnemo na praćenje i oblike kontrole državnih službenika u Republici Hrvatskoj važno je napomenuti da je provođenje tih aktivnosti predviđeno na više razina, odnosno kroz normativne, institucionalne i nadzorne mehanizme. U tom kontekstu i govoreći o institucionalnom nadzoru, jedna od predviđenih mjera je i obveza državnih i pravosudnih tijela da dostave izvještaje o podnesenim pritužbama na neetična ponašanja državnih službenika. Takve izvještaje dužni su dostaviti Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (dalje: MPUDT) kao tijelu državne uprave nadležnom za službeničke odnose koje zatim jednom godišnje, na osnovu prikupljenih podataka sastavlja i objavljuje izvješće o podnesenim pritužbama.

Analizom izvještaja MPUDT za 2023.²³⁹, 2024.²⁴⁰, i 2025.²⁴¹ godinu koji su sačinjeni na osnovu dostavljenih pojedinačnih izvještaja povjerenika za etiku u državnim i pravosudnim tijelima utvrđeno je da je u 2023. godini u državnim i pravosudnim tijelima podneseno je sveukupno 251 pritužba zbog kršenja Etičkog kodeksa državnih službenika (dalje u tekstu: Etički kodeks). U 2024. godini izvještaj pokazuje 266, dok je u 2025. godini putem sustava eEtika zabilježeno je 115 pritužbi. Provodeći obavezan postupak po zaprimljenim pritužbama građana povjerenici za etiku ocijenili su u ukupnom broju riješenih pritužbi za 2023. godinu osnovanost pritužbi u 13,72% slučajeva, u 2024. godini 19,25 %, dok se u 2025. godini osnovanost pritužbi izražava u 13,79% slučajeva. Uspoređivanjem i analizom zaprimljenih pritužbi zaključuje se kako je u promatranom razdoblju od tri godine, odnosno od 2023. do 2025. najveći broj pritužbi upućen zbog ponašanja službenika prema građanima. Osim gore navedenih pritužbi koje su direktno evidentirane od strane povjerenika za etiku, zabilježene su i pritužbe koje je tijelo državne uprave direktno zaprimilo u 2023., 2024. i 2025. godini putem elektroničke i redovne pošte ili putem otvorenog telefona ministarstva. Na taj način je u 2023. godini zaprimljeno je dodatnih 312 pritužbi, u 2024. ukupno 113, dok je u 2025. godini evidentirano ukupno 298 pritužbi i zabilježen značajan porast. I u ovom slučaju je utvrđeno da se najveći broj pritužbi odnosi na prethodno navedene razloge, ali i na samu organizaciju rada. S druge strane, povjerenik za informiranje kao neovisni nadzor u svom

²³⁹ Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, *Izvješće o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika u 2023. godini*, dostupno na:

<https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Etika//Izvjescje%20o%20podnesenim%20prituzbama%20na%20neeticno%20ponasanje%20drzavnih%20sluzbenika%20u%202023%20godini.pdf>, (09.02.2026.),

²⁴⁰ Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, *Izvješće o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika u 2024. godini*, dostupno na:

<https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Etika//Izvjec%20o%20podnesenim%20pritu%20bama%20na%20neeti%20%20pona%20dr%20av%20slu%20benika%20u%202024%20godini.pdf>, (09.02.2026.).

²⁴¹ Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, *Izvješće o podnesenim pohvalama i pritužbama na ponašanje državnih službenika u državnim tijelima u 2025. godini*, dostupno na:

<https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Etika//Izvjec%20o%20podnesenim%20pohvalama%20i%20pritu%20bama%20na%20pona%20dr%20av%20slu%20benika%20u%20dr%20av%20tijelima%20u%202025.%20godini.pdf>, (09.02.2026.)

Izvešću o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama²⁴² navodi da je za 2022. godinu zaprimljeno 1554 žalbe od kojih se 640 ili 41,2% odnosi na šutnju uprave. U 2023. zaprimljeno je 1179 žalbi od kojih se 652 ili 55,3% odnosilo na nerješavanje zahtjeva u zakonskom roku, odnosno šutnju uprave, dok je u 2024. godinu zaprimljeno je 987 žalbi od kojih 431 ili 43,7% predstavlja žalbu na šutnju uprave. U navedenom izvješću dodatno se napominje da tijela državne uprave i dalje kasne s rješavanjem zahtjeva, te na taj način dodatno iniciraju nove žalbe.

3.2. OMBUDSMAN (PUČKI PRAVOBRANITELJ)– ULOGA U ZAŠTITI PRAVA GRAĐANA

Na pitanje koliko dugo zaštita građana od nezakonitog rada javne vlasti predstavlja važno pitanje teško je precizno odgovoriti. Međutim, svakako je od koristi na kratko se osvrnuti na 1809. godinu kada je prvi put uvedena institucija ombudsmana u Švedskoj. Tada je švedski parlament osnovao i uveo ombudsmana (*Justitieombudsman*) kao mehanizam zaštite građana od nezakonitog rada javne vlasti. Ustav Republike Hrvatske u članku 93. precizno definira ombudsmana, odnosno pučkog pravobranitelja kao opunomoćenika Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda koje su jasno definirane Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima sa kojima se Hrvatska suglasila i koje je prihvatila. U istom članku Ustava Republike Hrvatske stoji: „*Svatko može podnijeti pritužbu pučkom pravobranitelju ako smatra da su, uslijed nezakonitog ili nepravilnog rada državnih tijela, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijela s javnim ovlastima, ugrožena ili povrijeđena njegova ustavna ili zakonska prava.*“ Vrbanić (2003) bit institucije ombudsmana vidi u opravdanoj potrebi da se građani pored postojećeg mehanizma ispitivanja zakonitosti dodatno zaštite i drugim mjerama. U tom smislu, dodatnu zaštitu predstavlja mogućnost da se građani bez posebne formalnosti mogu obratiti ombudsmanu ukoliko smatraju da je postupanjem javne uprave ugroženo njihovo pravo. S druge strane, Gagro (1999) po pitanju zaštite prava građana i drugih subjekata od nezakonitog rada državne uprave iznosi činjenice vezane za vladavinu prava koja je također u Ustavu Republike Hrvatske istaknuta i zajamčena kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka i zaključuje da

²⁴² Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2024. godinu, <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2025/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2024.pdf>, (09.02.2026.)

sama odredba o vladavini prava u Ustavu, nije dovoljna za funkcioniranje pravne države. Naglasak stavlja na nužnost stvarnog poštovanja načela ustavnosti i zakonitosti, odnosno poštovanje Ustava, zakona i drugih propisa od svih subjekata u društvu objedinjujući pri tom tijela državne vlasti i sve druge, uključujući i same pojedince u njihovom svakodnevnom životu i radu.

3.3. IZVJEŠTAJ PUČKOG PRAVOBRANITELJA 2021-2025

Iz prethodno prikazanih podataka i kratke analize vezane za broj i strukturu pritužbi koje su od strane građana upućene etičkom povjerenstvu, kao i onih direktno upućenih tijelu nadležnom za službeničke odnose moglo bi se zaključiti kako se iznesene brojke generalno mogu smatrati zadovoljavajućima. Međutim, temeljem dostupnih podataka i drugih službenih izvještaja utvrđeno je kako manji broj građana šalje pritužbe direktno etičkom povjerenstvu i da najveći broj ide pravobranitelju. Glavni dokaz toj tvrdnji su godišnja izvješća hrvatskog ombudsmana, odnosno pučkog pravobranitelja koji je zbog sve većeg broja pritužbi i obraćanja građana pučkom pravobranitelju za pomoć od 2021. godine u svom godišnjem izvještaju uveo i posebno poglavlje „Pravo na dobro upravljanje“ u kojem detaljno navodi podatke i primjere iz prakse vezane za postupanje uprave suprotno načelima dobre vladavine. S tim u vezi Marčetić (2014:238) upozorava kako „*Ne treba zaboraviti da Etički kodeks nije zakon, ne bi trebao biti zamjena za zakon niti bi trebao biti kopija pojedinih zakonskih odredbi.*“ Analizirajući dostupna izvješća pravobranitelja, utvrđeno je da su i u tim slučajevima najčešći problemi s kojima su se građani susretali u razdoblju od 2021-2024. godine bili prigovori na šutnju uprave, neetično ponašanje službenika, pretjerani formalizam u postupanju i dugotrajnost postupaka. Pored toga, u izvješću se navode i drugi problemi, kao što je dugotrajno ignoriranje prijava upućenih državnom inspektoratu, uskrata pomoći i pristupa informacijama, neujednačena primjena zakona po principu da određeno tijelo ili institucija u jednom gradu zakon provodi na jedan, dok se u drugom gradu taj isti zakon tumači i provodi na potpuno drugi način, čime se zbog prakse „jedno pravilo – različita primjena“ dodatno produbljuje jaz između prakse i normativnog okvira. Kao najčešći slučaj takve neujednačene primjene i prakse istaknut je postupak ostvarivanja prava građana na inkluzivni dodatak. Ono što posebno zabrinjava i što svakako predstavlja svojevrsni alarm je izvješće pravobranitelja za 2022. godinu u kojem se ističe kako su pojedina tijela na čiji rad su

građani prethodno uložili prigovor jednako ignorirali i zahtjev pravobranitelja vezan za konkretan slučaj, te da se u više navrata dešavalo da ta ista tijela javne uprave ni uredu pravobranitelja nisu dostavljala tražene informacije koje su bile potrebne za postupanje po prigovorima građana. Navedene su i situacije u kojima je ured državnog pravobranitelja pojedinim tijelima slao požurnice u četiri navrata kako bi dobio tražene informacije. Jedan od velikih problema kojeg pravobranitelj uz prethodno navedene ističe kao čest i ponavljajući model su situacije kada se građanin zbog nerazumijevanja obrati tijelu javne uprave sa zahtjevom za tumačenje i pojednostavljeno obrazloženje pojedinih dijelova propisa na koje javnopravna tijela često ne odgovaraju. S druge strane kada se i dostavi povratni odgovor građaninu, najčešće glasi u istoj izvornoj, odnosno identično prepisanoj formi odredbe za koju je prvobitno građanin i zatraženo tumačenje, bez dodatnog obrazloženja ili pojašnjenja. Pored detaljno opisanih situacija i prigovora na rad javne uprave, u izvještajima pravobranitelja upozorava se na stavove građana o korupciji navodeći kako i Europska komisija u svom redovitom izvješću o vladavini prava ističe korupciju kao problem u 2025. godini. Provedenim istraživanjem Posebnog Eurobarometra 561 o stavovima građana o korupciji unutar Europske unije koje je izvršeno u 2025. godini obuhvaćene su sve zemlje članice Europske unije. Osnovni cilj bio je istražiti percepciju građana o razini korupcije u Europskoj uniji. Rezultat istraživanja na nivou EU koje je izvršeno na uzorku od ukupno 26354 ispitanika pokazao je da čak 69 % vjeruje da je korupcija široko rasprostranjena, dok je u Hrvatskoj na uzorku od 1011 ispitanika ukazano još veće nepovjerenje i pesimizam građana koje se ogleda u visom postotku od čak 92 %. Budak i Škrinjarić (2024) usporedbom provedenih anketa s gotovo istim pitanjima u 1999., 2008., 2010., i/ili 2017. godini zaključuju kako javnost u Hrvatskoj ima percepciju o porastu korupcije nakon ulaska u Europsku uniju. Zabrinjavajuće je što takvu percepciju prati mišljenje da sam trud vezan za prijavljivanje korupcije nema nikakav smisao i da može predstavljati rizičan potez za pojedinca koji se na takav korak odluči.

3.4. PARTICIPACIJA GRAĐANA KROZ JAVNA E-SAVJETOVANJA

Provedenim istraživanjem utvrđeno je kako je u 2022. provedeno 1.028 savjetovanja sa 6530 učesnika i 6.530 komentara, slijedeće 2023. godine 822 savjetovanja sa 6.441 učesnika i 19.931 komentarom, dok je u 2024. godini zabilježeno 896 savjetovanja u kojem je učestvovalo 4.797 fizičkih i pravnih osoba s ukupno 13.766 komentara. Prema izvještaju povjerenika za informiranje u 2024. uočena je niska razina ispunjenja zakonske obveze koja se odnosi na objavu plana savjetovanja s javnošću, što ukazuje na nedovoljnu razinu planiranja unutar tijela javne vlasti kada je u pitanju priprema i izrada akata, kao i veliki broj komentara na koje nije odgovoreno.²⁴³ Pored navedenog, veliki broj zakonskih izmjena provedeno je po hitnom (skraćenom) postupku bez savjetovanja i bez studija utjecaja, što je bilo osobito izraženo u vrijeme pristupanja Hrvatske europodručju i schengenskom prostoru te je pridonijelo percepciji postupka savjetovanja kao puke formalnosti.

4. ZAKLJUČAK

Analiza izvješća nadležnih tijela, poput Etičkog povjerenstva, Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, Pučke pravobraniteljice te Povjerenika za informiranje potvrdila je da postoje dokumentirani empirijski pokazatelji koji i dalje ukazuju na značajna odstupanja prakse u odnosu na važeće normativno postavljene standarde dobre vladavine koji bi građanima i drugim subjektima trebali omogućiti ostvarivanje njihovih ustavnih i zakonom zajamčenih prava. Značajan broj pritužbi koji je usmjeren na postupanje tijela javne uprave, kao i zaključci izvedeni u analiziranim izvještajima upućuju na nepoštivanje načela dobre vladavine u različitim nivoima i u različitim tijelima javne uprave. Ukazivanje na implementacijski jaz u hrvatskoj javnoj upravi ima za cilj apostrofirati kako njegovo postojanje ne predstavlja rezultat normativnog deficita, već se zapravo radi o kombinaciji administrativne neučinkovitosti i izazova institucionalnog integriteta. Učestala pojava šutnje uprave, dugotrajnost upravnih postupaka, pretjerani formalizam, neetično

²⁴³ Povjerenik za informiranje RH, *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2024.godinu*, <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2025/03/Izvjescje-o-provedbi-ZPPI-za-2024.pdf>, str.78, (16.02.2026.)

ponašanje službenika koji su analizom izvještaja potvrđeni kao najčešći oblici kršenja prava građana evidentno dovode do povrede ustavom i zakonom zajamčenih prava građana. Pored toga, očigledno je kako i sami građani često nisu u potpunosti upoznati s načinom i mogućnostima zaštite svojih prava, što je vidljivo iz disperzije pritužbi na različite adrese, od etičkog povjerenstva preko tijela nadležnog za službeničke odnose do državnog pravobranitelja i povjerenika za informacije. Takvim iskustvima dodatno se narušava ionako slabo povjerenje građana u rad javne uprave. Istovremeno, ovakve nepravilnosti u radu javne uprave posredno doprinose i dodatnom opterećenju upravnog sudstva. Izmjenama Zakona u upravnom postupku kao i Zakona o upravnom sporu i proširenjem sudske kontrole na ispitivanje zakonitosti postupanja i odlučivanja nad radom javne uprave sasvim je neizbježno dodatno opterećenje upravnih sudova novim predmetima. Takva lančana reakcija proizvodi multiplicirane štetne posljedice kako za samog građanina, tako i za kompletan državni sustav, jer je povreda prava na suđenje u razumnom roku jedan od najčešćih problema s kojima se Republika Hrvatska već godinama suočava. Slijedom navedenog, ovakva situacija ukazuje na nužnost kontinuiranog i stalnog stručnog usavršavanja službenika javne uprave koji uz dosljednu primjenu Ustava, zakona, podzakonskih akata i svih načela dobre vladavine mogu ostvariti dobru vladavinu u Hrvatskoj, posebno uz jači mehanizam nadzora nad radom javne uprave.

LITERATURA:**Knjige**

1. Antić, T. (2019), „Javno pravo i javna uprava“, Zagreb, Veleučilište Baltazar Zaprešić
2. Blažević, R. (2007), „Upravna znanost“, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
3. Lozina, D., Klarić, M. (2003), „Nova javna uprava“, Split, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet
4. Gagro, B. (1999), „Javna uprava u demokratskom društvu“, Zbornik radova, Eugen Pusić et. al., Zagreb, Institut za javnu upravu & Organizator, str. 85-98
5. Pusić, E. et. al. (1997), „Hrvatska središnja i državna uprava i usporedni upravni sustavi“, Zagreb, Školska knjiga
6. Pusić, E. (2002), „Upravljanje u suvremenoj državi“, Suvremena javna uprava, Zagreb
7. Koprić, I. (2006), „Križa socijalne države i menadžerske reforme javne uprave“, u Pusić et. al. „Javna uprava nastavni materijali“, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Suvremena javna uprava,
8. Koprić, et. al. (2014), Zagreb, „Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu“, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava,
9. Marčetić, G. (2014), Zagreb, u Koprić, et. al, „Europeizacija hrvatske javne uprave“, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, biblioteka suvremena javna uprava, knjiga 28, str. 211-246
10. Šimac, N. (2002), „Europski principi Javne uprave - Od vladanja do služenja građanima“, Zagreb, Udruga za demokratsko društvo
11. Vrban, D. (2003), „Država i pravo“, Zagreb, Golden marketing

Časopisi:

12. Budak, J., Škrinjarić, B. (2024), „Korupcija i povjerenje u institucije u Hrvatskoj prije i poslije ulaska u Europsku uniju“, Hrvatska komparativna javna uprava 24 (1), str.147-182, <https://hrcak.srce.hr/file/457420>, (27.02.2026.)
13. Vukojičić Tomić, T. (2016), „Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije“, Politička misao, god. 53, br. 2, str. 105-130, <https://hrcak.srce.hr/file/249618>, (21.02.2026.)

Web izvori:

14. Europska komisija, (2001), „European governance – A White Paper,,, COM(2001) final 428, 2001/C 287/1,

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/11c3e337-9cf5-4603-a518-cacb77207e3b> (19.02.2026.)

15. Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, Izvješća o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika u 2023., 2024. i 2025 godini (09.02.2026.),

<https://mpudt.gov.hr>

16. Povjerenik za informiranje RH, (2024), „Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2024. godinu“,

<https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2025/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2024.pdf, str.78>, (16.02.2026.)

17. Službeni list Europske unije, Eur-lex, <https://eur.lex.europa.eu>, (10.02.2026.)

Prethodno priopćenje | Preliminary communication

**FUNCTIONAL APPROACH TO DETERMINING THE PRIVILEGES AND
IMMUNITIES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND
INTERNATIONAL CIVIL SERVANTS**

**FUNKCIONALNI PRISTUP ODREĐIVANJU POVLASTICA I IMUNITETA
MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA I MEĐUNARODNIH SLUŽBENIKA**

doc. dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud.

Šibenik University of Applied Sciences

Trg Andrije Hebranga 11

e-mail: runjic@vus.hr

Summary

The privileges and immunities of international organizations and their officials are part of the broader international legal framework within which international organizations operate. Without privileges and immunities, international organizations would not be able to perform their functions or achieve the goals for which they were founded. Given that the privileges and immunities of international organizations and their officials still lack a foothold in international customary law, the paper considers the doctrine of functional necessity as a basis for their existence and for determining their scope. Consequently, drawing on the international legal doctrine and practice, the paper analyzes the functional approach to determining the privileges and immunities of international organizations and their officials. Based on this, the paper tries to identify the sources of privileges and immunities of international organizations and their officials and to determine their scope.

Key words: *doctrine of functional necessity, privileges and immunities, international organizations, international civil servants.*

Sažetak

Povlastice i imuniteti međunarodnih organizacija odnosno međunarodnih službenika dio su šireg međunarodnog pravnog okvira unutar kojeg djeluju međunarodne organizacije. Bez povlastica i imuniteta međunarodne organizacije ne bi mogle izvršavati svoje funkcije niti ostvarivati ciljeve zbog kojih su osnovane. S obzirom na to da povlastice i imuniteti međunarodnih organizacija i njihovih službenika još uvijek nemaju uporište u međunarodnom običajnom pravu, u radu se razmatra doktrina funkcionalne nužnosti kao temelj za postojanje i određivanje opsega tih povlastica i imuniteta. Shodno tome, polazeći od međunarodnog pravnog doktrine i prakse, u radu se analizira funkcionalni pristup određivanju povlastica i imuniteta međunarodnih organizacija i njihovih službenika. Na temelju toga, u radu se nastoje identificirati izvori povlastica i imuniteta međunarodnih organizacija i međunarodnih službenika te pri tome odrediti njihov opseg.

Ključne riječi: *doktrina funkcionalne nužnosti, povlastice i imuniteti, međunarodne organizacije, međunarodni službenici.*

1. INTRODUCTION

Like states and their diplomatic agents who enjoy diplomatic privileges and immunities, international organizations and their officials also enjoy certain privileges and immunities.²⁴⁴ However, despite a certain analogy that exists between diplomatic privileges and immunities and those of international organizations, there are also significant differences between them. Diplomatic privileges and immunities thus have their foundations in customary international law, which began to develop the first rules regarding the protection of diplomatic representatives in

²⁴⁴ For more details on diplomatic privileges and immunities, see Andrassy, Bakotić, Lapaš, Seršić, Vukas (2012: 21-35); Berković (1997: 63-90).

ancient times. The Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961 codified most of these rules, however, they continue to bind states that are not parties to the Vienna Convention, since they mostly reflect existing customary international law. Moreover, the rules of customary international law continue to apply to issues not regulated by the Vienna Convention. We find the justification for the existence of diplomatic privileges and immunity in a series of theories (e.g., equality theory, reciprocity theory, representation theory, extraterritoriality theory (abandoned today), functional theory, etc.).²⁴⁵

On the other hand, the privileges and immunities of international organizations have not yet, at least not most of them, become part of customary international law, considering that it is a relatively new phenomenon. Precisely for this reason, the privileges and immunities of international organizations are governed primarily by international treaty law. Furthermore, unlike diplomatic privileges and immunities and the previously mentioned theories, the justification for the existence and scope of the privileges and immunities of international organizations is linked exclusively to the so-called doctrine of functional necessity.²⁴⁶

The purpose of this paper is to analyze the functional approach to determining the privileges and immunities of international organizations and their officials, and thereby confirm the correlation between the goals and functions of international organizations, on the one hand, and their privileges and immunities, on the other. Accordingly, we will first consider the doctrine of functional necessity - one of the four main doctrinal approaches to determining the existence or scope of the rights and powers of international organizations.²⁴⁷ Starting from the

²⁴⁵ See, e.g., Andrassy, Bakotić, Lapaš, Seršić, Vukas (2012: 21)

²⁴⁶ For more details, see Kunz (1947: 828-862). See also Bekker (1994: 5); Klabbers (2009: 132-137); Schermers, Blokker (2003: 251-253).

²⁴⁷ In addition to the doctrine of functional necessity, three other doctrines were formed that try to answer the question of the scope of rights and powers of international organizations. The doctrine of delegated powers, which in international legal literature is also known as the doctrine of attributed powers or the doctrine of conferred powers, represents the most restrictive understanding according to which international organizations possess only those rights and powers expressly granted to them by their "constitution" - the so-called "explicit powers", "express powers". The doctrine of implied powers (*théorie des pouvoirs implicites*) represents the understanding according to which international organizations, in addition to the rights and powers expressly provided for in the provisions of the "constitution", have rights and powers that derive implicitly from the "constitution" of the

aforementioned doctrine of functional necessity, we will analyze the practice of international organizations and, thereby, determine the role of the functional approach in defining the privileges and immunities of international organizations and their officials. Finally, in this paper, we will try to identify all relevant sources of the rights and privileges of international organizations and thereby determine their scope.

2. DOCTRINE OF FUNCTIONAL NECESSITY AS A BASIS FOR DETERMINING THE SCOPE OF PRIVILEGES AND IMMUNITIES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND INTERNATIONAL CIVIL SERVANTS

The doctrine of functional necessity is one of the four main doctrinal approaches that seek to answer the question of the scope of rights and duties of international organizations. According to the doctrine of functional necessity, international organizations possess rights and powers necessary to the execution of their functions and to the fulfillment of their purposes.²⁴⁸ When establishing an international organization, the member states determined its purpose through its "constitution", the realization of which thus constitutes the *raison d'être* of that organization.²⁴⁹ To achieve this purpose, the member states "constitutionally" entrust the international organization with certain functions. However, these same "constitutions" of international organizations that determine their purpose and functions rarely contain provisions that specify all the rights and powers necessary to execute those functions and realize their purposes. This brings us to the concept of functional necessity, which aims to determine the existence and extent

organization - the so-called "implied powers". Finally, the doctrine of inherent powers represents the understanding according to which international organizations, as well as states, possess an inherent legal capacity that enables them to execute all acts that they are in a practical position to execute internationally. See more about the mentioned doctrines in: Runjić (2016: 141-161).

²⁴⁸ Bekker (1994: 39) thus points out: "According to the functional necessity concept in its most general pronouncement, an entity shall be entitled to (no more than) what is strictly necessary for the exercise of its functions in the fulfillment of its purposes."

²⁴⁹ See, e.g., Preamble to the FAO Constitution; Article II. IAEA Statute; Article I of the WHO Constitution; Article 2 of the WMO Convention; Article 1 of the United Nations Charter.

of the rights and powers of international organizations necessary for the execution of their functions, i.e., the realization of their purposes.

We will break down the concept of functional necessity into two main elements: the term "function" and the term "necessity". Virally (1974:281) thus defines the function as "*une activité spécifique orientée vers la poursuite d'une finalité déterminée*", and we find similar positions in the rest of international legal doctrine.²⁵⁰ A function can therefore be defined as an activity (activity) of an international organization aimed at achieving the purpose of that organization. In the context of the doctrine of functional necessity, the functions of an international organization, which are determined by the purposes of the international organization, represent the basis for the existence of certain rights and powers of that organization. Díaz González (1985: 110) therefore points out that international organizations exercise the powers attributed to them within their functions, which in turn depend on the purposes assigned to them by their founders. According to Díaz González, the powers of the international organization are functional. Bekker (1994: 157) is of a similar opinion, emphasizing that the legal personality, capacity, and powers of an international organization are of a functional nature, and every act of an international organization must be closely related to its functions and purposes, the fulfillment of which constitutes *the raison d'être* of each organization. Reuter (1958: 230), on the other hand, considering that the rights and powers of an international organization depend on its functions, uses the term "functional competence". Their authors also see confirmation of the aforementioned views in the International Court of Justice's advisory opinion in the *Bernadotte* case, in which the Court linked the functions of an international organization to its rights and powers. The Court then first stated: "It must be recognized that its members, by entrusting it with certain functions, with the accompanying duties and responsibilities, have also granted the Organization the competence necessary to effectively perform those functions."²⁵¹ The Court then, even more directly, confirmed the connection between the functions and purposes of an international organization and its rights and powers, emphasizing that the rights and duties of an entity such as the Organization must depend on its purposes and functions, which are indicated

²⁵⁰ See, e.g., Bekker (1994: 44-55).

²⁵¹ See *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949, p. 178.

or implied in its constitutional documents and developed in practice.²⁵² It is interesting to mention in this context the 1962 Advisory Opinion of the International Court of Justice on Certain Expenses of the United Nations, in which the Court pointed out that the activities of the United Nations, which are appropriate for the fulfillment of the stated purposes of the United Nations, do not constitute *ultra vires* activities.²⁵³ Although the Court did not explicitly link the functions on the one hand with the rights and powers of an international organization on the other, it did so indirectly by linking the organization's purposes (which determine its functions) with its rights and powers.

While the purposes and functions of an international organization constitute the basis for certain rights and powers, the scope of those rights and powers is determined by the concept of "necessity". Therefore, in accordance with the doctrine of functional necessity, the scope of the rights and powers of international organizations is limited to those necessary for the performance of their functions and the achievement of their purposes. Some writers thus speak of the so-called functional test, according to which the exact scope of the rights and duties of international organizations depends on what is reasonably necessary for their fulfillment of functions and purposes (Sands, Klein, 2009: 477). The International Court of Justice also used the concept of "necessity" in determining the rights and powers of the United Nations in the Bernadotte case, emphasizing that they possess powers which, although not expressly provided for in the Charter, are granted by necessary implication as essential for the performance of their duties.²⁵⁴ Judge Gross, however, in a separate opinion accompanying the advisory opinion of the International Court of Justice from 1980 on the Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, emphasizes that the powers of an international organization are strictly limited to what is necessary for the performance of its functions as determined by its constitutional charter.²⁵⁵ On the other hand, Díaz González (1985: 110) takes a slightly different

²⁵² *Ibid.*, p. 180.

²⁵³ See Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, p. 168.

²⁵⁴ See Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949, p. 182.

²⁵⁵ See Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980, pp. 89-90.

approach, emphasizing that the limitations are defined by the purposes for which the international organization was founded. The legal regime governing these limitations, according to Díaz González, is determined by the organization's special function. In any case, we can conclude that necessity in the concept of functional necessity represents a criterion for determining the scope of the rights and powers of international organizations,²⁵⁶ although there are different interpretations of the very meaning of the term "necessity" in international legal doctrine.²⁵⁷ The decision on what is necessary will therefore depend on the person applying the concept of functional necessity in determining the rights and powers of a particular international organization.

A complete understanding of the doctrine of functional necessity is not possible without considering the issue of privileges and immunities of international organizations.²⁵⁸ Moreover, the emergence and development of the doctrine of functional necessity were primarily related to the issue of privileges and immunities of international organizations in national legal orders, so the main goal of this doctrine was primarily to provide answers to the reasons for the existence of privileges and immunities, but also to determine their scope.

The doctrine of functional necessity thus represents the point of view according to which the *raison d'être* of the privileges and immunities of international organizations is their functional necessity (functional necessity), that is, their existence is necessary for the independent execution of the functions of the international organization.²⁵⁹ Accordingly, international organizations have privileges and immunities because they are necessary for the execution of their functions, which are necessary to achieve their purposes. Thus, the privileges and immunities of international organizations have the same basis as the rights and powers of organizations in the international legal order - the purposes and functions of these organizations.

²⁵⁶ See, e.g., Bekker (1994: 152).

²⁵⁷ See, e.g., Amerasinghe (2005: 97-98); Bekker (1994: 165-166); Schermers, Blokker (2003: 251); Skubiszewski (1989: 868).

²⁵⁸ For details, see Kunz (1947: 828-862).

²⁵⁹ See, e.g., Ahluwalia (1964: 66); Amerasinghe (2005: 316); Bekker (1994:157-158); Reinisch (2000: 334); Singer (1995: 56); Schermers, Blokker (2003: 252).

And while justifying the privileges and immunities of international organizations was a relatively easy task, with no major doctrinal disagreements, determining their scope has led to divergent views in international legal doctrine.²⁶⁰ The solution was therefore again found in the concept of functional necessity, according to which the international organization possesses the rights and powers necessary to the execution of its functions while fulfilling its purpose. The activities of international organizations were closely linked to their functions and purposes, and these became the main criteria for determining the scope of their privileges and immunities. Amerasinghe (2005: 320) thus believes that international organizations possess only those privileges and immunities necessary to fulfill their purposes and functions. Bröhmer (1997: 24), on the other hand, emphasizes the "constitutions" of international organizations, arguing that enumerating the organization's functions in detail simultaneously limits its potential privileges and immunities. On the other hand, Bekker (1994: 155-157) determines the scope of the privileges and immunities of international organizations through the so-called three-step functional necessity analysis. In the first step, the existing legal status of a certain international organization is determined: its legal personality, capacity, and jurisdiction, taking into account the purposes and functions of that organization, in order to more easily determine whether there is a functional need for privileges and immunities. If the need for them is shown, in the second step, on the basis of the organization's previously established purposes and functions, the necessary privileges and immunities are determined for that organization. Finally, in the third step, the scope of the privileges and immunities of that international organization is determined by applying the functional-necessity criterion.

²⁶⁰ See, e.g., Reinisch (2000: 333-342). The example of the immunity of international organizations before national courts shows us different approaches in determining the scope of privileges and immunities. If we look into the past, we will see that for a long time, international organizations enjoyed the same absolute immunity as states before national courts. theory of restrictive or qualified sovereign immunity (theory of restrictive or qualified sovereign immunity). According to the restrictive theory, the state continues to enjoy absolute immunity when exercising its sovereign powers - *acta iure imperii*, while when exercising the so-called commercial activities - *acta iure gestionis* - it is subject to the jurisdiction of national courts. On the other hand, the application of the restrictive theory was not possible concerning international organizations, considering that the distinction between *acta iure imperii* and *acta iure gestionis* caused considerable difficulties for international organizations. See, e.g., Amerasinghe (2005: 321-322); Bekker (1994: 155-157); Meijer (2007: 900-901).

The application of the doctrine of functional necessity in the context of privileges and immunities of international organizations soon became accepted in most of the international legal doctrine,²⁶¹ and international practice has only further confirmed this, e.g., the "constitutions" of international organizations,²⁶² other treaties,²⁶³ the advisory opinion of the International Court of Justice in the *Mazil* case.²⁶⁴ Although the concept of functional necessity arose and developed primarily in the context of the privileges and immunities of international organizations, it has also been applied to the rights and powers of international organizations within the international legal order. However, we think that when determining the rights and powers of an international organization using the concept of functional necessity, maximum caution should be exercised, given that there is a real danger of the aforementioned concept being misused and that the organization is thus attributed with competencies, or rights and powers that do not belong to it. The reason for this is that the doctrine of functional necessity still fails to provide a complete explanation of one of the two key elements of its definition. This refers to the concept of "necessity", which, in the context of functional necessity, is crucial for determining the scope of rights and powers of international organizations. Klabbers (2008: 296) therefore points out that the doctrine of functional necessity in reality represents a form without content, which at the same time lacks a normative dimension that could set limits to the activities of international organizations. Therefore, it is necessary to redefine or elaborate the existing doctrine of functional necessity to be able to set clear criteria when determining the scope of rights and powers of international organizations, and at the same time to prevent the possibility that, by an arbitrary interpretation of the concept of functional necessity, practically every action of the organization is declared to be *intra vires* action.

²⁶¹ However, in international legal doctrine, there have also been writers who have taken a critical stance towards the doctrine of functional necessity. See, e.g., Klabbers (2009: 36-39).

²⁶² Article 104 of the Charter of the United Nations thus provides: "The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfillment of its purposes".

²⁶³ See, e.g., Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations and Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations.

²⁶⁴ See Applicability of Article VI, Section 22 of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1989, pp. 193-196.

3. SOURCES OF PRIVILEGES AND IMMUNITIES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND INTERNATIONAL CIVIL SERVANTS

If we look at the sources of privileges and immunities of international organizations, we will notice that they include, among others, the "constitutions" of international organizations, headquarters agreements, other international agreements that international organizations conclude with states, the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations from 1946, as well as the Convention on the Privileges and Immunities of Specialized Institutions of the United Nations from 1947, national legislation of states, etc.

Most international organizations, therefore, include provisions in their "constitutions" that expressly grant privileges and immunities to the organization and its officials within the territory of its member states. For example, Article 105, paragraph 1 of the Charter of the United Nations stipulates that the Organization enjoys in the territory of each of its members the privileges and immunities necessary to achieve its goals, while paragraph 2 of the same article stipulates that representatives of the members of the United Nations and officials of the Organization also enjoy the privileges and immunities necessary for the independent performance of their functions in connection with the Organization. We find similar provisions in the "constitutions" of other international organizations (e.g., Article XVI of the FAO Constitution, Article XII of the UNESCO Constitution, Article 27 of the WMO Convention, Articles 67 and 68 of the WHO Constitution, Article 32 of the UNWTO Statute). However, in the "constitutions" of individual international organizations, we do not find explicit provisions on privileges and immunities, but only references to the 1947 Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Institutions of the United Nations (e.g., Article 60 of the IMO Convention). While the "constitutions" of most international organizations contain only general provisions on privileges and immunities, the "constitutions" of financial institutions have more detailed provisions regarding privileges and immunities (e.g., Article IX of the IMF "constitution", Article VII of the IBRD "constitution", Articles 46-55 of the EBRD "constitution").

On the other hand, there are also international organizations whose "constitutions" do not contain provisions on privileges and immunities at all (e.g., the "constitutions" of NATO and the African Union).

Furthermore, numerous headquarters agreements between international organizations and the countries where their headquarters are located also contain provisions on the privileges and immunities of international organizations (e.g., the Agreement between the United Nations and the United States of America, the Agreement between the United Nations and Switzerland, the Agreement between the IAEA and Austria, the Agreement between UNESCO and France, the Agreement between the United Kingdom and the Intergovernmental Maritime Consultative Organization (IMCO) – today the International Maritime Organization (IMO), the Agreement between the FAO and Italy, Agreement between ICAO and Canada, Agreement between African Union and Ethiopia, etc.).

In addition to the headquarters agreement, other international agreements concluded by international organizations with states also contain provisions on the privileges and immunities of international organizations (e.g., the United Nations-Japan Agreement).

Also, of exceptional importance are the two previously mentioned, multilateral agreements that regulate in detail the issue of privileges and immunities of individual international organizations. One relates to the United Nations - the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, to which 162 countries had acceded by 2026, while the other relates to the specialized agencies of the United Nations - the 1947 Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations, to which 131 countries had acceded by 2026.

Finally, the national legislation of individual countries appears as a source of privileges and immunities of international organizations. As a rule, states implement their existing international obligations under treaties in their national legislation. For example, the United States passed the United States International Organizations Immunities Act in 1945; Australia passed the International Organizations (Privileges and Immunities) Act 1963; the United Kingdom passed the International Organizations Act 1968; and Malaysia passed the International Organizations (Privileges and Immunities) Act 1992.

4. SCOPE OF PRIVILEGES AND IMMUNITIES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND INTERNATIONAL CIVIL SERVANTS

Based on a comprehensive review of the practice of international organizations and States, the existing privileges and immunities of international organizations can be classified into four main categories: a) immunity from jurisdiction; b) inviolability of premises and archives; c) fiscal and monetary privileges; d) freedom of communication.

Section 2 of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations provides: "The United Nations, its property and assets, wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from legal process, except in so far as it is expressly waived in a particular case. It is understood, however, that the waiver of immunity shall not extend to measures of execution." An identical provision regarding the specialized agencies of the United Nations is also found in Section 4 of the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations. Similar provisions can be found in numerous headquarters agreements concluded between international organizations and the countries of their headquarters (e.g., United Nations and Switzerland, IAEA and Austria, IMCO (now IMO) and the United Kingdom, FAO and Italy, ICAO and Canada, African Union and Ethiopia).

However, with regard to immunity from jurisdiction, the question arises whether international organizations enjoy immunity only when acting *iure imperii*, or even when they act *iure gestionis*. Action *iure imperii* means the exercise of sovereign rights and powers, i.e., actions and tasks performed in a sovereign capacity (*actes de souveraineté*), while action *iure gestionis* indicates the performance of commercial activities, i.e., actions and tasks performed in a non-sovereign capacity as a private legal entity (*actes de gestion*).²⁶⁵ Acts and jobs that are related to the execution of the function of an international organization would thus represent the operation of *iure imperii*, while all other jobs would represent the operation of *iure gestionis*. However, the demarcation between the action of *iure imperii* and the action of *iure gestionis* is not easy to implement in practice. Namely, in accordance with the doctrine of functional necessity, the activities of international organizations are related to the execution of their functions and the

²⁶⁵ Cf. Seyersted (2008: 445).

realization of their purposes, and this is precisely why there is a theoretical possibility that by an arbitrary interpretation of the doctrine of functional necessity, practically every activity of an international organization, by linking it to the organization's functions and purposes, can be declared as an activity *iure imperii*.

Unfortunately, we do not find the answer to the question of the breadth of immunity from jurisdiction in the international treaties that expressly provide for this immunity: the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Institutions of the United Nations, and the headquarters agreements.

However, the "constitutions" of certain international organizations provide for limitations on immunity from jurisdiction. Article 274 of the Treaty on the Functioning of the European Union stipulates that, except when the Court of Justice of the European Union has jurisdiction under the Treaty, disputes in which the Union is one of the parties are not exempted from the jurisdiction of the courts or tribunals of the member states. Similar provisions are found in the "constitutions" of most international financial organizations (e.g., Article VII, Section 3 of the IBRD "constitution", Article 49, Paragraph 1 of the CDB "constitution", Article 50, Paragraph 1 of the ADB "constitution", Article 46 of the EBRD "constitution", etc.).

If we look at the practice of national courts, we will notice different approaches regarding the immunity of international organizations. For a long time, international organizations, like states, enjoyed absolute immunity before national courts. However, over time, the absolute immunity of states has been limited, so today, in terms of state immunity, the so-called theory of restrictive or qualified sovereign immunity applies. A similar practice prevails today regarding the immunity of international organizations, and accordingly, international organizations enjoy immunity from jurisdiction when performing their functions, i.e., acting *iure imperii*, while they do not enjoy immunity from jurisdiction when performing commercial activities, i.e., acting *iure gestionis*. Although in national jurisprudence, especially in Italy and the USA, there is a noticeable trend towards limiting the immunity of international organizations exclusively to the action of *iure imperii*, there are also contrary examples in which national courts grant absolute immunity to

international organizations.²⁶⁶ Moreover, the difficulties in distinguishing between *iure imperii* and *iure gestionis* action in international organizations only make it even more difficult to create a uniform jurisprudence regarding their immunity.

Finally, international organizations can waive their immunity themselves. They can waive it either expressly or implicitly (e.g., by entering into a dispute).

The Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations (sections 3 and 4), the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations (sections 5 and 6), all headquarters agreements, and certain "constitutions" of international organizations provide for the inviolability of the premises and archives of an international organization. The premises of an international organization, as well as all other property and assets of the organization, wherever located and by whomsoever held, enjoy immunity from search, requisition, confiscation, expropriation, or any other form of executive, administrative, judicial, or legislative interference.²⁶⁷ The inviolability of the premises implies that no organ of the host state may enter the premises of an international organization without the express consent of, or under conditions approved by, the highest-ranking official of the organization (e.g., the Secretary-General of the United Nations, the directors of the specialized agencies of the United Nations, etc.).²⁶⁸ The receiving state is also obliged to take all appropriate measures to prevent unauthorized entry into or damage to the premises of an international organization, disruption of the peace of the premises or violation of the dignity of the organization. At the same time, international organizations are obliged to prevent their premises from becoming a refuge (asylum) for persons persecuted by the authorities of the receiving state.²⁶⁹ However, it should be noted that existing international treaties are silent on international organizations' right to

²⁶⁶ See, e.g., Sands, Klein (2009: 494-495).

²⁶⁷ Article 1(j) of the Agreement between the United Kingdom and IMCO on the Headquarters of IMCO thus defines "the premises of the Organization" as "the land, buildings and parts of buildings taken by the Organization for the purpose of carrying out its official functions".

²⁶⁸ See, e.g., Article III, Section 9. a) of the Agreement between the IAEA and Austria on the Headquarters of the IAEA; Article III, Section 7. a) of the Agreement between Italy and FAO on the Headquarters of the FAO.

²⁶⁹ See, e.g., Article 6, paragraph 3, of the Agreement between UNESCO and France concerning the Headquarters of UNESCO and the Privileges and Immunities of UNESCO in the Territory of France; Article 4, paragraph 4, of the Headquarters Agreement between ICAO and Canada.

grant asylum in cases of political persecution, so this issue remains open.²⁷⁰ Moreover, some writers believe that international organizations have the right to grant asylum to their officials in order to protect them from measures by the authorities of the receiving state that violate the immunity of the international organization and its officials.²⁷¹

The area where the premises of an international organization are located remains part of the receiving state's territory, however, international organizations exercise control and authority over their premises.²⁷² Since the premises are not separated from the area in which they are located, the laws of the receiving state that apply to the rest of its state territory continue to apply to the premises of an international organization, and its courts continue to have jurisdiction over acts committed on the premises of the organization.²⁷³ However, international organizations may adopt rules necessary to perform their functions (e.g., staff regulations). The said rules shall apply in the premises of the international organization, while at the same time, the laws of the host country that are not in accordance with these rules shall not apply in the premises of the organization.²⁷⁴ In the event of a violation of the organization's rules, the possibility of expulsion of the violator is provided for.²⁷⁵

²⁷⁰ Cf. Amersinghe (2005: 331); Sands, Klein (2009: 501).

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² Article III, section 7. a), of the Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the headquarters of the United Nations states: "The headquarters district shall be under the control and authority of the United Nations as provided in this agreement."

²⁷³ See, e.g., Article III, Section 6. b) and c) of the Agreement between Italy and FAO on the Headquarters of the FAO; Article III, Section 7. b) and c) of the Agreement between the IAEA and Austria on the Headquarters of the IAEA.

²⁷⁴ See, e.g., Article III, Section 8, of the Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations; Article 6, Paragraph 2, of the Agreement between the United Kingdom and IMCO concerning the Headquarters of IMCO.

²⁷⁵ See, e.g., Article III, Section 10, of the Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations.

Finally, the archives and, in general, all documents of an international organization, whether owned by it or merely in its possession, are inviolable at all times and wherever they may be.²⁷⁶

Section 5(a) and (b) of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations provides that the United Nations may "hold funds, gold or currency of any kind and maintain accounts in any currency" and that it may "freely transfer its funds, gold or currency from one country to another or within any country and convert any currency held by it into any other currency" without being restricted by financial controls, regulations or moratoria of any kind. Section 7(a) of the same Convention provides, however, that the United Nations shall be exempt from all direct taxes on its funds, income, and other property, except those taxes which constitute a municipal charge. Section 7(b) and (c) of the Convention provide for exemption from customs duties, prohibition of restrictions on the import and export of articles for official use and United Nations publications. However, Section 8 of the Convention provides that the United Nations shall not claim exemption from excise duties and taxes included in the price of movable and immovable property sold. We find similar provisions on fiscal and monetary privileges in the Convention on Privileges and Immunities of United Nations Specialized Institutions (sections 7, 9, and 10),²⁷⁷ "constitutions" of international financial organizations, and headquarters agreements.²⁷⁸

²⁷⁶ Article 1, section 1, point j) of the Agreement between Italy and FAO on the Headquarters of FAO thus defines "FAO archives" as "records and correspondence, documents, manuscripts, still and moving images, films and sound recordings belonging to or in the possession of FAO".

²⁷⁷ See, e.g., Article VII, Section 9, Subsection (a) of the Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development; Article 55 of the Agreement establishing the Caribbean Development Bank; Article 57 of the Agreement establishing the Asian Development Bank; Article 53 of the Agreement establishing the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).

²⁷⁸ See, e.g., Article VII, Sections 22 and 23 of the Agreement between the IAEA and Austria on the Headquarters of the IAEA; Article 9 of the Agreement between the United Kingdom and IMCO on the Headquarters of IMCO; Articles 15, 16 and 17 of the Agreement between UNESCO and France on the Headquarters of UNESCO and the Privileges and Immunities of UNESCO in the Territory of France; Articles 6, 7 and 8 of the Headquarters Agreement between ICAO and Canada; Articles 18 and 19 of the Agreement between the African Union and Ethiopia on the Headquarters of the African Union; Article IX, Sections 20 and 21 of the Agreement between Italy and FAO on the Headquarters of FAO.

The Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations (Sections 9 and 10) and the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations (Sections 11 and 12) address three main freedoms regarding communications by the United Nations and its specialized agencies. The relevant international organizations thus enjoy, on the territory of each member state, for their official communications, a procedure that is no less favorable than that granted by the government of that member state to any other government. In addition, their official correspondence and other official communications are not censored. Finally, the relevant international organizations have the right to use codes and to send and receive their correspondence via couriers or suitcases that enjoy the same immunities and privileges as diplomatic couriers and suitcases. The aforementioned freedoms are also found in headquarters agreements,²⁷⁹ and in certain headquarters agreements, we also find provisions on the right to install radio stations and other telecommunications devices.²⁸⁰

When discussing the privileges and immunities of international civil servants, it is first necessary to define who falls within the term "international civil servants" ("international officials"). Accordingly, international civil servants are persons who act in a diplomatic capacity on behalf of an international organization; that is, they are the persons through whom an international organization acts towards other subjects of international law in the performance of its functions (Lapaš, 2008: 96).

In their actions, international civil servants are subject exclusively to the international organization, and not to their state. Moreover, given that they represent exclusively the international organization, and not their state, international civil servants may not seek or receive instructions from any government or any other authority outside their organization in the performance of their duties. At the same time, members of an international organization have an

²⁷⁹ See, e.g., Article VI of the Agreement between the IAEA and Austria on the headquarters of the IAEA; Article VI of the Agreement between Italy and FAO on the headquarters of FAO.

²⁸⁰ See, e.g., Article 8, paragraph 1 of the Agreement between the United Kingdom and IMCO on the Headquarters of IMCO; Article 9, paragraph 2 of the Headquarters Agreement between ICAO and Canada; Article 10, paragraph 4 of the Agreement between the African Union and Ethiopia on the Headquarters of the African Union.

obligation to respect the independence of international civil servants, that is, not to try to influence them in the performance of their duties.²⁸¹

The issue of their privileges and immunities is regulated by the same instruments that regulate the issue of privileges and immunities of international organizations (e.g., "constitutions" of international organizations, headquarters agreements), the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations from 1946, the Convention on the Privileges and Immunities of Specialized Institutions of the United Nations from 1947, national legislation of states, etc.). And while the "constitutions" of international organizations contain only general provisions regarding the privileges and immunities of international civil servants,²⁸² we find more detailed provisions in the headquarters agreements and the two previously mentioned conventions.

Privileges and immunities are not granted to international civil servants for their personal benefit. On the contrary, the purpose of granting privileges and immunities to international civil servants is to ensure the independent performance of their functions and thus the smooth functioning of these international organizations. Precisely for this reason, the original bearers of privileges and immunities are international organizations. Accordingly, international organizations can waive the immunity of their officials in any case in which, in their opinion, the immunity would impede the execution of justice and can be waived without harming the interests of the international organization or the purpose for which it was granted.

As with the privileges and immunities of representatives of member states to international organizations, the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations (section 18) and the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations (section 19) provide an example of the privileges and immunities enjoyed by international civil servants. The aforementioned Conventions thus provide that officials of the relevant international organizations: a) shall enjoy immunity from legal process in respect of words spoken or written and all acts performed in their official capacity; b) shall be exempt from

²⁸¹ See, e.g., Article 100 of the Charter of the United Nations.

²⁸² Article 105, paragraph 2, of the Charter of the United Nations states as follows: "Representatives of the Members of the United Nations and officials of the Organization shall similarly enjoy such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connection with the Organization."

tax on salaries and emoluments paid to them by the relevant international organizations; c) shall be exempt from military service; d) shall not be subject, nor shall their spouses and dependent family members, to immigration restrictions or alien registration formalities; e) shall enjoy the same privileges in respect of currency exchange facilities as officials of equivalent rank attached to a diplomatic mission to the government concerned; f) enjoy, as well as their spouses and dependent family members, the same facilities as diplomatic agents as regards repatriation in time of international crisis; g) have the right to import their furniture and other effects free of duty when they first take up their duties in the country concerned.

Although international civil servants enjoy functional immunity, that is, the immunity necessary for the exercise of their functions in connection with an international organization, the aforementioned conventions (section 19 of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations and section 21 of the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations) provide for the highest-ranking officials of the organizations concerned (e.g., the Secretary-General of the United Nations and his assistants, the directors of the specialized agencies and their deputies) with absolute immunity, which is also enjoyed by diplomatic agents.

5. CONCLUSION

Despite the fact that international organizations have existed as relevant actors on the international stage for more than a century, the privileges and immunities of international organizations and their officials have not yet become part of customary international law. International treaty law, and to a lesser extent national law, have thus set the legal framework for regulating the aforementioned privileges and immunities. In such circumstances, the doctrine of functional necessity has developed, providing not only justification for the privileges and immunities of international organizations and their officials, but also a criterion for determining their scope. Accordingly, under the doctrine of functional necessity, international organizations and their officials possess the rights, powers, privileges, and immunities necessary to perform their functions and achieve the purposes for which they were established. The functions of an international organization constitute the basis for the existence of certain rights and powers,

while the concept of necessity serves as a criterion for determining their scope. In this way, a modern system of privileges and immunities of international organizations and their officials has been developed, which can be classified into four main categories: immunity from jurisdiction, inviolability of premises and archives, fiscal and monetary privileges, and freedom of official communication. The functional approach to the privileges and immunities of international organizations and their officials has also been confirmed by case law, primarily by the International Court of Justice, which in its advisory opinions has clearly emphasized the connection between the purposes and functions of international organizations on the one hand and their rights and powers on the other. Although the doctrine of functional necessity is widely accepted in international legal doctrine and practice, certain issues still remain open. This primarily relates to the insufficiently precise definition of the concept of "necessity", which serves as a key criterion for determining the scope of rights and powers of international organizations and, consequently, the scope of their privileges and immunities. The concept of "necessity" should reflect the balance between the need to ensure the independent and effective operation of international organizations and their officials, on the one hand, and the need to clearly define or limit their powers, on the other. For this reason, further elaboration of the doctrine of functional necessity is necessary to prevent arbitrary or overly broad interpretation, which may ultimately lead to its abuse and to the attribution of rights and powers to an international organization and its officials that do not belong to them.

BIBLIOGRAPHY

1. Ahluwalia, K. (1964), The legal status, privileges and immunities of the specialized agencies of the United Nations and certain other international organizations, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers
2. Amerasinghe, C.F. (2005), Principles of the Institutional Law of International Organizations, Cambridge: Cambridge University Press
3. Andrassy, J., Bakotić, B., Lapaš, D., Seršić, M., Vukas, B. (2012), Međunarodno pravo, vol. 2, Zagreb: Školska knjiga
4. Bekker, P.H.F. (1994), The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers
5. Berković, S. (1997), Diplomatsko i konzularno pravo, Zagreb: Nacionalna i sveučilišna knjižnica
6. Bröhmer, J. (1997), State immunity and the violation of human rights, The Hague: Kluwer Law International
7. Degan, V.Đ. (2011), Međunarodno pravo, Zagreb: Školska knjiga
8. Klabbers, J. (2008), "European Union Administration: Legitimacy and Efficiency" IOLR, vol. 4, no. 2, pp. 293-304.
9. Klabbers, J. (2009), An Introduction to International Institutional Law, Cambridge: Cambridge University Press
10. Kunz, J.L. (1947), "Privileges and Immunities of International Organizations", AJIL, vol. 41, pp. 828-862.
11. Lapaš, D. (2008), Pravo međunarodnih organizacija, Zagreb: Narodne novine
12. Meijer, E.E. (2007), "The International Institution of the Clean Development Mechanism Brought Before National Courts: Limiting Jurisdictional Immunity to Achieve Access to Justice", Journal of International Law and Politics, vol. 39, no. 4, pp. 873-928.
13. Reinisch, A. (2000), International Organizations before National Courts, Cambridge: Cambridge University Press
14. Reuter, P. (1958), International Institutions, London: George Allen & Unwin Ltd.
15. Runjić, Lj. (2016), Međunarodnopravni subjektivitet međunarodnih organizama u suvremenom međunarodnom pravu, Šibenik: Veleučilište u Šibeniku

16. Sands, P., Klein, P. (2009), *Bowett's Law of International Institutions*, London: Sweet & Maxwell
17. Schermers, H.G., Blokker, N.M. (2003), *International Institutional Law*, Boston, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers
18. Seyersted, F. (2008), *Common Law of International Organizations*, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers
19. Singer, M. (1995), "Jurisdictional Immunities of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns", *VJIL*, vol. 36, pp. 53-165.
20. Skubiszewski, K. (1989), "Implied Powers of International Organizations", in: Dinstein, Y.(ed.), *International Law at a Time of Perplexity: Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 855-868.
21. Virally, M. (1974), "La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale", in: Bastid, S.(ed.), *Mélanges offerts à Charles Rousseau: la communauté internationale*, Paris: Pedone, 277-300.
22. Agreement between Italy and FAO on the headquarters of FAO, UNTS, vol. 1409, 1985.
23. Agreement between the African Union and Ethiopia on the Headquarters of the African Union; <https://archives.au.int/handle/123456789/6617>
24. Agreement between the IAEA and Austria on the headquarters of the IAEA, UNTS, vol. 339, 1959.
25. Agreement between the United Kingdom and IMCO on the Headquarters of IMCO, UNTS, vol. 677, 1969.
26. Agreement between the United Nations and Japan on the Privileges and Immunities of the United Nations, UNTS, vol. 135, 1952.
27. Agreement between the United Nations and Switzerland on the Ariana Site, UNTS, vol. 1, 1946-1947.
28. Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations, UNTS, vol. 11, 1947.
29. Agreement between UNESCO and France concerning the headquarters of UNESCO and the privileges and immunities of UNESCO in the territory of France, UNTS, vol. 337, 1960.
30. Agreement establishing the Asian Development Bank, UNTS, vol. 571, 1966.

31. Agreement establishing the Caribbean Development Bank, UNTS, vol. 712, 1970.
32. Agreement establishing the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), UNTS, vol. 1646, 1998.
33. Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, UNTS, vol. 2, 1947.
34. Charter of the United Nations, 1 UNTS XVI, 1945.
35. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations of 1946, UNTS, vol. 1, 1946-1947.
36. Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations of 1947, UNTS, vol. 33, 1949.
37. Headquarters Agreement between ICAO and Canada, UNTS, vol. 1669, 1999.
38. International Organisations Act 1968; <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/48> (accessed 28 March 2026)
39. International Organisations (Privileges and Immunities) Act 1963; https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/consol_act/ioaia1963558/ (accessed 28 March 2026)
40. International Organizations (Privileges and Immunities) Act 1992; http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Malaysia/MY_International_Organizations_Act.pdf (accessed 28 March 2026)
41. Vienna Convention on Diplomatic Relations, UNTS, vol. 500, 1964.
42. Applicability of Article VI, Section 22 of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1989.
43. Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962.
44. Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980.
45. Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949.
46. Second report on relations between States and international organizations (second part of the topic), by Mr. Leonardo Díaz González, Special Rapporteur (A/CN.4/391 and Add. 1), YBILC, vol. II, 1985.

47. United States International Organizations Immunities Act; <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-59/pdf/STATUTE-59-Pg669.pdf#page=1> (accessed 28 March 2026)

Izvorni znanstveni članak | Original scientific paper

**POTROŠAČI U „ZAGRLJAJU“ SUBVENCIONIRANOG STAMBENOG
KREDITIRANJA - DVOJBE OKO PRAVA NA PRIJEVREMENU OTPLATU
KREDITA***

**CONSUMERS IN THE “EMBRACE” OF SUBSIDIZED HOUSING LENDING -
DILEMMAS REGARDING THE RIGHT TO EARLY LOAN REPAYMENT ****

prof.dr.sc. Gabrijela Mihelčić

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

Hahlić 6, Rijeka

e-mail: gabrijela.mihelcic@uniri.hr

prof. dr. sc. Loris Belanić

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

Hahlić 6, Rijeka

e-mail: loris.belanic@uniri.hr

* Ovaj je rad napisan u okviru projekta „Postojeća antropogena zaštita konvencijskih prava kao chilling effect“ (uniri-iz-25-69), financiranog od Europske unije – NextGenerationEU kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.–2026., u sklopu Programskog financiranja Sveučilišta u Rijeci, Pravnog fakulteta. Izneseni stavovi i mišljenja isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno službeni stav Europske unije ili Europske komisije. Europska unija ni Europska komisija ne mogu snositi odgovornost za njih.

** This paper has been written within the scope of the project „Existing Anthropogenic Protection of Convention Rights as a Chilling Effect“ (uniri-iz-25-69), funded by European Union – NextGenerationEU via the Croatian National Recovery and Resilience Plan 2021-2026, in conjunction with the University of Rijeka, Faculty of Law Programme Financing. The views and opinions expressed are solely those of the authors and do not necessarily reflect the official position of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

Sažetak

Predmet istraživanja u radu jest pravo na prijevremenu otplatu subvencioniranog stambenog potrošačkog kredita. Točnije, odgovor je li moguća i dopuštena prijevremena (djelomična ili potpuna) otplata tražbine iz kredita. Za odgovor na pitanje trebalo je istražiti međusobni odnos nacionalnih pravila iz lepeze onih koja uređuju ugovor o subvencioniranom stambenom kreditu, nacionalna pravila o stambenom potrošačkom kreditu (naravno, sekundarno i ona obveznopravne naravi) i sve to u svijetlu supranacionalnih pravila europskog zakonodavca i sudske prakse transponirana u domaće zakonodavstvo odnosno u stajališta domaće sudske prakse.

Ključne riječi: *subvencionirani kredit, potrošački stambeni kredit, Mortgage Credit Directive.*

Summary

The subject of this paper is the right to early repayment of a subsidized housing consumer loan. More specifically, it examines whether early repayment of the loan—either partial or full—is possible and legally permissible. To answer this question, it was necessary to analyse the interaction between national rules governing subsidized housing loan agreements, national regulations on housing consumer loans (including the national rules of the Law of obligation as a secondary legal source), all considered in light of supranational rules established by the European legislator and EU case law, as transposed into domestic legislation and reflected in the positions confirmed by domestic judicial practice

Keywords: *subsidized loan, housing consumer loan, Mortgage Credit Directive.*

1. UVOD

Izravni je povod za ovo istraživanje bio upit jednog korisnika kredita autorima o mogućnosti djelomične prijevremene otplate subvencioniranog stambenog kredita koju je Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama (dalje: APN)^{283, 284} otklonila. Objašnjenje je bilo da „takvo stajalište proizlazi iz ugovora o poslovnoj suradnji, internih akata i dosadašnje dugogodišnje prakse, kao i da je potrebno da isteknu dvije godine od subvencioniranja.“

Odgovor na pitanje o pravima i obvezama ugovornih strana ugovora o kreditu zaključenog između potrošača/korisnika kredita, kreditne institucije i RH-a (koju zastupa APN-a) traži istražiti: a) koja pravila uređuju prava i obveze ugovornih strana, b) kakav je njihov međusobni odnos i c) na koji način je uređena hijerarhija pravila (Josipović i suradnici, 2022:184). Tek će tada biti moguće odgovoriti je li dopuštena prijevremena (djelomična/potpuna) otplate subvencioniranog potrošačkog stambenog kredita.

²⁸³ Korespondencija od 12. siječnja 2026. i 30. prosinca 2025., arhiva autora.

²⁸⁴ APN je osnovana Uredbom o Agenciji za pravni promet i posredovanje nekretninama, Narodne novine, br. 45/97, 63/97, 65/99, 132/02, 8/04, 27/08, 105/09 i 79/12. Sadašnje ustrojstvo i djelokrug APN-a uređeno je Uredbom o Agenciji za pravni promet i posredovanje nekretnina, Narodne novine, br. 19/25., dalje: Uredba. APN je upisana u sudski registar Trgovačkog suda u Zagrebu (čl. 1. st. 4. Uredbe) te ima svojstvo pravne osobe s pravima i obvezama propisanim Zakonom o udrugama, Uredbom i Statutom APN-a (čl. 2. Uredbe). APN ima ovlast sklapati ugovore o kupnji ili zamjeni nekretnina u Republici Hrvatskoj u korist Republike Hrvatske (čl. 3. st. 1. Uredbe). Nekretnine stečene kupnjom ili zamjenom, APN je ovlašten prodati, darovati, dati u najam ili zakup (čl. 3. st. 2. Uredbe). APN je ovlašten i posredovati u prometu nekretninama između vlasnika i zainteresiranih fizičkih i pravnih osoba (čl. 3. st. 4. Uredbe). Uz ove navedene poslove, APN obavlja još i poslove: vezane uz društveno poticanu stanogradnju, poslove realizacije stanogradnje na području Republike Hrvatske koji su joj povjereni posebnim propisima, stambenog zbrinjavanja zbog posljedica katastrofa, klizišta i potresa, za provedbu zakona kojim se uređuje način izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske, subvencioniranje stambenih kredita, energetske učinkovitosti i dr. (čl. 4. st. 1. Uredbe). Sredstva za rad APN-a osiguravaju se u državnom proračunu, a svoju djelatnost APN je obavlja radi stjecanja dobiti (čl. 7. st. 1., i čl. 8. st. 3. Uredbe). Bitno je naglasiti da za svoje obveze APN odgovara cijelom svojom imovinom, a Republika Hrvatska solidarno i neograničeno odgovara za obveze APN-a (čl. 8. st. 1 i 2. Uredbe).

Uvodno je potrebno razgraničiti da se istražuje samo pitanje prava na prijevremenu otplatu (Josipović i suradnici, 2022:189-190) i da su izvan ambicija rada kompleksna pitanja koja se u praksi pojavljuju u vezi s tom otplatom (npr. opseg naknade vjerovniku, i sl.²⁸⁵).²⁸⁶

2. NACIONALNO POZITIVNOPRAVNO UREĐENJE SUBVENCIONIRANJA STAMBENIH KREDITA I NJEGOVA GENEZA

2.1. OPĆENITO

Za odgovor na uvodno postavljeno pitanje ponajprije treba analizirati pravila iz Zakona o subvencioniranju stambenih kredita²⁸⁷ odnosno propisa koji su mu prethodili. Zatim, treba vidjeti

²⁸⁵ Za ilustraciju v. Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud ili US), U-III-3231/2022 i dr., od 13. srpnja 2023., Vrhovni sud Republike Hrvatske (dalje: Vrhovni sud ili VS), Rev 887/2022-2 od 17. siječnja 2024., VS, Rev 24/2021-2 od 21. veljače 2023., VS, Rev 965/2021-2 od 1. veljače 2023., VS, Rev 1020/2021-2 od 4. listopada 2022., VS, Rev 112/2018-2 od 9. ožujka 2022., i sl. (mrežne stranice Ius Info, posjećeno 29. siječnja 2026.).

²⁸⁶ Ilustrativno je da je Visoki Upravni sud Republike Hrvatske (dalje: VUS) ukinuo odluku nižeg suda (Upravnog suda u Zagrebu, Us I-2866/2024-9, od 23. listopada 2024.) u kojoj je raspravljano o tužbi radi nedonošenja rješenja o prigovoru tužitelja „koji je izjavio jer mu nije izdana odgovarajuća obavijest na zahtjev za izdavanjem obavijesti o načinu i uvjetima ostvarivanja prava sukladno članku 155. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09 i 110/21, dalje: ZUP) (...) poslan tuženiku elektroničkim putem o postojanju mogućnosti i načinu prijevremene otplate njegovog kredita čija subvencija je odobrena (...) Tuženik je na isti način, elektroničkom poštom, odgovorio na upit (...) no nezadovoljan (...) Smatrajući da mu nije izdana odgovarajuća obavijest (...) tužitelj je (...) izjavio prigovor na koji je odgovorio tuženik elektroničkom poštom (...)“ Prvostupanjski sud je odbio tužbeni zahtjev s obrazloženjem da „e-mail komunikacija predstavlja neformalnu komunikaciju iz koje za drugu stranu ne mogu proizaći formalne obveze, u konkretnom slučaju, obveza javnopravnog tijela da postupa po strogo postavljenim formalnim rokovima. Navodi da se standardi potpunosti podnesenih podnesaka moraju strogo poštivati u onim situacijama u kojima tužitelj traži odluku u zakonom propisanim rokovima jer upravo o njihovoj formalnoj potpunosti ovisi mogućnost pravovremenog odgovora. S druge strane, prvostupanjski sud je obrazložio da okolnost da tuženik formalno donosi odluke, a ne rješenja, nema utjecaj na primjenu ZUP-a budući da formalni naziv odluke koja se donosi ne utječe na njen sadržaj pa da bi tuženik bio u obvezi postupiti po članku 155. ZUP-a, pod pretpostavkom da je tužiteljev zahtjev u formalnom smislu bio podoban za postupanje.“ Poslije će se vidjeti da su razlozi koje je VUS iznio sasvim drukčiji. VUS, Usz-4482/2024-2 od 16. travnja 2025.

²⁸⁷ Narodne novine, br. 65/17, 61/18, 66/19 i 146/20, dalje: ZSSK.

što je predviđeno u pravilima Zakona o stambenom potrošačkom kreditiranju,²⁸⁸ Zakona o potrošačkom kreditiranju²⁸⁹ i Zakona o zaštiti potrošača²⁹⁰ (Mišćenić i Petrić, 2020:15, Čikara, 2010:151-174). Ne treba zaboraviti i važnost strančkih stipulacija, uz napomenu da njihov sadržaj ne može protivan prisilnim pravilima. Sukladno čl. 4. ZSSK-a, pravni posao koji bi bio sklopljen protivno njegovim pravilima ništetan je.

Potrebno je pažnju obratiti i na pojedina supranacionalna pravila. U prvome redu ona iz Direktive 2014/17/EU Europskog parlamenta i vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni Direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010 (dalje: Direktiva)²⁹¹ koja je uvedena u naš ZSPK-a.²⁹² Direktiva u odnosu na dva pitanja predviđa najvišu razinu harmonizacije,²⁹⁴ za pitanja: standardnih informacija prije sklapanja ugovora i standarda za izračun efektivne kamatne stope.²⁹⁵

²⁹⁶

²⁸⁸ Narodne novine, br. 101/17, 128/22 i 156/23, dalje: ZSPK.

²⁸⁹ Narodne novine, br. 75/09, 112/12, 143/13, 147/13, 9/15, 78/15, 102/15, 52/16, 128/22 i 156/23.

²⁹⁰ Narodne novine, br. 19/22 i 59/23, dalje: ZSP.

²⁹¹ SL L 60, 28. 2. 2014., str. 34.-85. Direktiva se naziva se i *Mortgage Credit Directive* (Josipović, 2013:235, Mišćenić, 2014:220., Mišćenić, 2014:114.-118., Mihelčić i Nakić, 2016:383.-302). V. čl. 25. Direktive o prijevremenoj otplati (Mihelčić, 2015:8).

²⁹² Direktiva je prenesena u ZSPK-a kako stoji u čl. 2. Dapače, ZSPK-a je mijenjan 2023. upravo radi izmjena koje su zahvatile Direktivu (Direktivom (EU) 2021/2167 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2021. o pružateljima usluge servisiranja kredita i kupcima kredita te izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2014/17/EU, SL L 438/1, 8. prosinca 2021.).

²⁹³ Osobito v. čl. 25. i recital (66) preambule Direktive.

²⁹⁴ Inače se radi o Direktivi na stupnju tzv. minimalne harmonizacije (Mišćenić, 2015:117).

²⁹⁵ Za njih je državama članicama zabranjeno nacionalnim propisima predvidjeti drukčija rješenja od onih u čl. 14. st. 2. Direktive i Prilogu II., dijelu A, odnosno čl. 17. st. 1. do 5, 7. i 8. Direktive te Prilogu I. Što se tiče drugih pitanja, u skladu s preuzetim obvezama državama članicama dopušteno urediti strože (v. recital (7) preambule Direktive) nego što to čini Direktiva ili zadržati postojeće strože uređenje (čl. 2. st. 1. Direktive, v. recital (9) preambule Direktive). V. za preuzimanje direktiva EU-a u nacionalno privatno pravo: Mišćenić, 2019, 106.

²⁹⁶ V. i usp. čl. 16. Direktive 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ, SL L 133, 23. travnja 2008., str. 66.-92., dalje: 2008/48/EZ, v. i recital (19) preambule Direktive 2008/48/EZ.

2.2. PRVO UREĐENJE SUBVENCIONIRANOG STAMBENOG KREDITIRANJA IZ KASNIH DEVEDESETIH

U prvom propisu RH-a, Zakonu o Fondu za dugoročno financiranje stanogradnje uz potporu države²⁹⁷ koncepcija subvencioniranog kreditiranja počivala je na uređenju prema kojem su se „osigurana sredstva“²⁹⁸ mogla koristiti za subvencioniranje dugoročnih stambenih kredita odobраваниh od poslovnih banaka radi postizanja povoljnih uvjeta za korisnike kredita - nižih kamatnih i duljih otplatnih rokova,“ (čl. 8. st. 1. ZFDFSPD-a). Krediti su bili namjenski i sredstva su mogla biti upotrijebljena za svrhu iz čl. 7. st. 1. ZFDFSPD-a (kupnju, izgradnju, rekonstrukciju, adaptaciju i popravak, i sl. stambenih nekretnina).

O mogućnosti prijevremene otplate kredita nije se predviđalo ništa posebno.²⁹⁹ Jedina odredba koja je uopće detaljnije uređivala prava i obveze korisnika kredita bila je ona iz čl. 10. ZFDFSPD-a. Određivala je da se ugovor o kreditu raskida u slučaju ako korisnik kredita odjavi ili trajno napusti prebivalište u RH-a prije otplate kredita ili ne otplaćuje, odnosno neuredno otplaćuje dospjele kreditne obveze (čl. 10. st. 1. ZFDFSPD-a). U opisanom slučaju „ugovor se raskidao hipotekarnim prijenosom vlasništva kuće, stana ili građevinskog zemljišta na HBOR, a za račun Fonda.“^{300 301 302}

²⁹⁷ Narodne novine, br. 109/97, dalje: ZFDFSPD.

²⁹⁸ Sredstva su se akumulirala u Fondu za dugoročno financiranje stanogradnje uz potporu države (dalje: Fond) koji se osnivao u okviru Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje: HBOR) i čini je njezin sastavni dio (čl. 2. st. 1. u vezi čl. 1. ZFDFSPD-a).

²⁹⁹ Propis su pratila tri podzakonska akta: Statut Fonda za dugoročno financiranje stanogradnje uz potporu države, Narodne novine, br. 64/98, Pravilnik o visini kredita koji se odobravaju iz Fonda za dugoročno financiranje stanogradnje uz potporu države, Narodne novine, br. 37/98, i Pravilnik o uvjetima, mjerilima i postupku odobравanja i subvencioniranja stambenih kredita, Narodne novine, br. 64/98 i 82/98. Ni u jednom se ništa nije predviđalo o prijevremenoj otplati subvencioniranog kredita.

³⁰⁰ Korisnik kredita imao je pravo na povrat nominalnoga iznosa otplaćenih obroka po korištenom stambenom kreditu (čl. 10. st. 2. ZFDFSPD-a).

³⁰¹ Naime, prema čl. 9. ZFDFSPD-a ugovor o kreditu morao je sadržavati izjavu korisnika kredita kojom se dozvoljava uknjižbu založnog prava (hipoteke) u korist HBOR-a.

³⁰² Dakle, ako korisnik kredita nije uredno ispunjavao obveze iz ugovora o kreditu za kupnju ili izgradnju nekretnine ugovor se raskidao, a osiguranje (hipoteka) dana za osiguranje tražbine iz ugovora namirivala se komisorno -

ZFDFSPD nije isključivao primjenu obveznopravnih pravila, a *ratione temporis* dolazila je u obzir primjena Zakona o obveznim odnosima iz 1978.³⁰³ koji je, u svim svojim redakcijama, ugovor o kreditu uređivao čl. 1065. do 1068. ZOO/78. U čl. 1068. ZOO/78 pored odustajanja od ugovora, uređivalo se i vraćanje kredita prije roka. Prema čl. 1068. st. 2. ZOO/78, korisnik kredita mogao je vratiti kredit i prije roka određenog za vraćanje, ali je bio dužan o tome unaprijed obavijestiti banku. Odnosno, naknaditi štetu ako bi je banka pretrpjela (čl. 1068. st. 3. ZOO/78). U slučaju vraćanja kredita prije određenog roka banka nije mogla uračunati kamatu za vrijeme od dana vraćanja kredita do dana kada je po ugovoru trebao biti vraćen (čl. 1068. st. 4. ZOO/78).

2.3. UREĐENJE SUBVENCIONIRANOG ZAJMA ZA STAMBENE POTREBE

Poslije ZFDFSPD-a promatranim pitanjima bavio se Zakon o poticanju prodaje stanova.³⁰⁴ koji je subvencioniranja kreditiranja uredio prema drukčijem ključu. Više se nije radilo o trostranom pravnom poslu između poslovne banke, RH-a (koju je prije zastupao Fond) i korisnika kredita, dapače, kredit je zamijenjen zajmom. Zajmoprimcu su se kroz namjenski zajam „plasirala sredstva iz državnih sredstava ... koja su činila ... sredstva osigurana za tu svrhu u državnom proračunu i druga sredstva određena Zakonom (čl. 2. st. 1. ZPPS-a).“³⁰⁶ Uvedene su još neke

„hipotekarnim prijenosom vlasništva kuće, stana ili građevinskog zemljišta na HBOR.“ V. da je čl. 307. st. 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15 - pročišćeni tekst, 94/17 i 52/25, dalje: ZV, izrijekom zabranjeno komisorno namirenje založne tražbine.

³⁰³ Službeni list SFRJ, br. 29/78, 39/85, 46/85 i 57/89, Narodne novine, br. 53/91, 73/91, 3/94, 111/93, 107/95., 7/96, 91/96, 112/99 i 88/01, dalje: ZOO/78.

³⁰⁴ Narodne novine, br. 38/10, dalje: ZPPS.

³⁰⁵ Zakon je pratio: Plan državnih sredstava iz kojih se odobrava zajam prilikom kupnje stana, Narodne novine, br. NN 44/10, kao podzakonski akt. Što se tiče naprijed navedenih podzakonskih akata donesenih za važenja ZFDFSPD-a, ovim podzakonskim aktom, kao ni samim Zakonom nisu stavljeni izvan snage.

³⁰⁶ Iznos raspoloživih državnih sredstava utvrđivala je Vlada Republike Hrvatske planom koji se objavljivao u Narodnim novinama, a zajam se zajedno s kamatama otplaćivao uplatom u korist državnog proračuna (čl. 2. st. 2. i 3. ZPPS-a).

izmjene, umjesto Fonda sada je prema čl. 9. st. 1. ZPPS-a, zajam odobravalala i ugovor o zajmu u ime RH-a sklapao APN.³⁰⁷

Vrlo važan u ovom propisu bio je čl. 15. st. 2. ZPPS-a koji je određivao da „uvjete ugovora o zajmu u skladu sa ZPPS-om sporazumno određuju APN i korisnik zajma.“ Njega, unatoč naznačenoj formulaciji nije trebalo razumjeti u smislu isključenja supsidijarne primjene pravila općeg propisa. Odnosno, *ratione temporis* čl. 499. do 508. Zakona o obveznim odnosima³⁰⁸ koji su uređivali zajam. Ovako se predviđalo i u samom ZPPS-u i u čl. 3. određivalo da se na ugovorne odnose uređene ZPPS-a primjenjuju pravila ZOO-a, osim ako njime nije propisano drukčije.

Sam ZPPS uvjete ugovora o zajmu uređivao je u čl. 17. do 21. Između ostalog, prema čl. 20. ZPPS-a, korisnik zajma mogao je zajam platiti prije vremena. Postojale su dvije varijante prijevremene isplate i sadržavale drukčija rješenja od onih u ZOO-u (v. čl. 507. ZOO).³⁰⁹ Prvo, prema kojem je prijevremena isplata bila moguća za vrijeme počeka otplate zajma, pa je korisnik zajma mogao prekinuti poček i platiti odjednom ukupni iznos zajma s kamatama za razdoblje do plaćanja ukupnog iznosa. Drugo, kada je korisnik zajma mogao tijekom otplate zajma prekinuti otplatu i platiti odjednom ukupni preostali iznos zajma s kamatama za razdoblje do prekida otplate (čl. 20. st. 2. ZPPS-a). Obje su varijante za korisnika zajma bile nepovoljne jer su za slučaj prijevremene isplate određivale i plaćanje kamate na ukupni preostali iznos. To je u ovom spektru pravila i jedino uređenje prijevremene otplate.

³⁰⁷ Sve upravne, tehničke i druge poslove vezane uz odobravanje zajma te izradu nacrtu ugovora o zajmu i njegovo sklapanje obavljala je APN (čl. 9. st. 2. ZPPS-a).

³⁰⁸ Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 145/23 i 155/23, dalje: ZOO.

³⁰⁹ V. i usp. čl. 507. ZOO o vraćanju zajma prije roka i u njemu predviđeno da ako nije drukčije ugovoreno, zajmoprimac može vratiti zajam i prije roka određenog za vraćanje, ali je dužan obavijestiti zajmodavca unaprijed o svojoj namjeri i naknaditi mu štetu.

2.4. PREDZADNJE UREĐENJE SUBVENCIONIRANOG STAMBENOG KREDITIRANJA

ZPPS i njegove odredbe stavljene su izvan snage čl. 37. st. 1. Zakona o subvencioniranju i državnom jamstvu stambenih kredita.³¹⁰ 311 Konceptija subvencioniranja vraćena je na izvorišnu ideju iz ZFDFSPD-a. Ponovno se radilo o kreditu i uključene su poslovne banke.³¹²

Zakonodavac je u čl. 20. st. 1. ZSDJSK-a određivao da odabrana poslovna banka, korisnik kredita i RH-a ugovor o subvencioniranom kreditu sklapaju u skladu sa Zakonom, posebnim zakonom, ugovorom iz čl. 10. st. 3. ZSDJSK-a³¹³ i uvjetima poslovne banke. Ugovor je u ime RH-a sklapao APN (čl. 20. st. 2. ZSDJSK-a).

U ZSDJSK-u nije bilo pravila o prijevremenoj otplati kredita (primjerice, nalik onima iz čl. 20. ZPPS-a).³¹⁴ No, u čl. 3. ZSDJSK-a zakonodavac je izrijeком odredio da se na ugovorne odnose uređene ZSDJSK-om primjenjuju opća obveznopravna pravila, ako njime nije drukčije određeno. *Ratione temporis*, riječ je bila o primjeni pravila čl. 1021. do 1024. ZOO-a koja uređuju ugovor o kreditu. Tako i pravila iz čl. 1024. ZOO-a o raskidu ugovora i vraćanju kredita prije roka. Odredba kaže da korisnik kredita može vratiti kredit i prije roka određenog za vraćanje, ali je dužan o tome unaprijed obavijestiti banku (čl. 1024. st. 2. ZOO-a). U tom je slučaju korisnik kredita dužan

³¹⁰ Narodne novine, br. 31/11, dalje: ZSDJSK.

³¹¹ Zakon prate dva podzakonska akta: Pravilnik o utvrđivanju uvjeta za ostvarivanje prava na jamstvo Republike Hrvatske za otplatu kamata na stambene kredite, Narodne novine, br. 38/11, i Naputak o načinu rada Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama u provedbi Zakona o subvencioniranju i državnom jamstvu stambenih kredita, Narodne novine, br. 38/11.

³¹² Tako se „u svrhu prevladavanja nepovoljnog stanja u stanogradnji i pomoći građanima uredilo subvencioniranje kredita koje oni uzimaju od poslovnih banaka za kupnju stanova radi rješavanja svojeg stambenog pitanja i jamstvo Republike Hrvatske poslovnim bankama za otplatu kamata na stambene kredite koje građani ne mogu otplaćivati zbog nenadanog gubitka prihoda,“ čl. 1. st. 1. ZSDJSK-a.

³¹³ Prema čl. 10. st. 1. ZSDJSK-a, subvencioniranje kredita se odobrava za kredite za čije je dobivanje zahtjev podnesen nakon stupanja na snagu ZSDJSK-a poslovnoj banci koja na tržištu daje kredite za kupnju stana pod najpovoljnijim uvjetima i u skladu sa ZSDJSK-om. Poslovne banke nakon javnog prikupljanja ponuda odabire APN (čl. 10. st. 2. ZSDJSK-a). Poslovne banke odabrane na taj način s Republikom Hrvatskom sklapaju ugovor kojim se obvezuju davati subvencionirane kredite i s tim u vezi obavljati poslove pod uvjetima i na način uređen ZSDJSK-om (čl. 10. st. 3. ZSDJSK-a). Ugovor u ime Republike Hrvatske sklapa APN (čl. 10. st. 4. ZSDJSK-a).

³¹⁴ Nema ih ni među pravilama podzakonskih akata naprijed navedenih.

naknaditi štetu ako ju je davatelj kredita pretrpio (čl. 1024. st. 3. ZOO-a). Posebno pravilo o kamata iz čl. 1024. st. 4. ZOO-a nastavno određuje da u slučaju vraćanja kredita prije određenog roka banka ne može uračunati kamate za vrijeme od dana vraćanja kredita do dana kad ga je po ugovoru trebalo vratiti.

2.5. SADAŠNJE UREĐENJE SUBVENCIONIRANOG STAMBENOG KREDITIRANJA

Normativni aktivitet u jednom je trenutku „zamrznut.“ Tijekom 2017. donesen je uvodno spomenut ZSSK-a u čijim se prijelaznim i završnim odredbama iz čl. 32. do 34. ne kaže ništa o „sudbini“ ZSDJSK-a i njegovih pravila.^{315 316}

Ovaj propis slijedi temeljnu zamisao kakvu je postulirao ZSDJSK-a i u čl. 1. st. 1. ZSSK-a kaže da se njime³¹⁷ uređuje subvencioniranje stambenih kredita koje građani uzimaju od kreditnih institucija za kupnju stana ili kuće, odnosno gradnju kuće radi rješavanja svojeg stambenog pitanja.

U čl. 21. st. 1. ZSSK-a zakonodavac i dalje predviđa da odabrana kreditna institucija, korisnik kredita i RH-a ugovor o subvencioniranom kreditu sklapaju u skladu sa pravilima ZSSK-a, zakona

³¹⁵ Zakon prati Naputak o načinu rada Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama u provedbi Zakona o subvencioniranju stambenih kredita, Narodne novine, br. 76/17, dalje: Naputak, kao podzakonski akt. Ne govori ništa o prije spomenutom Naputak o načinu rada Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama u provedbi Zakona o subvencioniranju i državnom jamstvu stambenih kredita koji je pratio ZSDJSK-a.

³¹⁶ Zakonodavac je donoseći ZSDJSK-a, po svemu sudeći, imao na umu da će Zakon vrijediti unaprijed određeno vrijeme. Tome u prilog mogao bi govoriti čl. 1. st. 2. ZSDJSK-a koji kaže da „subvencioniranje kredita Republike Hrvatske građani mogu zatražiti u razdoblju važenja Zakona do 31. prosinca 2012., a za jamstvo do 31. prosinca 2011.“ Usp. čl. 1. ZPPS-a. Pogleda li se čl. 1. st. 2. ZSSK-a vidljivo je da se u njemu određuje da subvencioniranje kredita Republike Hrvatske građani mogu zatražiti po javnim pozivima koje objavljuje APN na temelju čl. 19. st. 2. do 31. prosinca (sada 2023., prije izmjena i dopuna stajalo je: „2020.“), za svaku kalendarsku, odnosno proračunsku godinu.“

³¹⁷ U svrhu poticanja demografske obnove društva, urbane regeneracije naselja te smanjenja iseljavanja mladih obitelji i pomoći građanima.

kojim se uređuje stambeno potrošačko kreditiranje, posebnim zakonom, ugovorom iz čl. 10. st. 3. ZSSK-a³¹⁸ i uvjetima kreditne institucije. U ime RH-a ugovor sklapa APN (čl. 21. st. 2. ZSSK-a). Zadržana je blanketna odredba iz čl. 3. ZSSK-a kakvu je imao i ZSDJSK-a. U njoj se jednako određuje da se na ugovorne odnose uređene ZSSK-om primjenjuje zakon kojim se uređuju obvezni odnosi, osim ako je njime nije propisano drukčije. S tim što je redakcijom iz 2018. uvedena jedna važna novina o kojoj će biti riječi *infra*.

Kako se naprijed vidjelo, ZSSK-a ni u jednoj svojoj odredbi ne spominje institut prijevremene (potpune ili djelomične) otplate kredita, ali je niti izrijekom ne zabranjuje. Prema njemu, ne postoji zabrana prijevremene otplate djela kredita, ni za vrijeme subvencioniranja kamate, niti za vrijeme nakon prestanka subvencije kamate.³¹⁹ Imajući u vidu spomenuti čl. 3. ZSSK-a u obzir bi došla supsidijarna primjena naprijed spomenutih pravila o ugovoru o kreditu iz čl. 1021. do 1024. ZOO-a te pravila iz čl. 1024. ZOO-a o vraćanju kredita prije roka. No, ne prije onih iz spektra pravila koji uređuju stambeno potrošačko kreditiranje kako nalaže čl. 21. st. 1. ZSSK-a.

Još uvodno spomenuta je odluka VUS-a³²⁰ u kojoj je Sud raspravljao o pitanju prijevremene otplate subvencioniranog stambenog kredita, odbio je podnositelja i kazao: „obzirom na to da ZSSK ne propisuje izrijekom drugačije, a niti iz Naputka proizlazi da se radi o upravnoj stvari, ovaj

³¹⁸ Riječ je o ugovoru vrlo sličnom onom iz čl. 10. st. 3. ZSDJSK-a. Prema čl. 10. st. 1. ZSSK-a, subvencioniranje kredita odobrava se za kredite za čije je dobivanje zahtjev podnesen nakon stupanja na snagu Zakona kreditnoj instituciji koja na tržištu nudi kredite za kupnju stana ili kuće odnosno za gradnju kuće, pod najpovoljnijim uvjetima i odabrana je u skladu sa Zakonom. Njih, nakon javnog prikupljanja ponuda odabire APN (čl. 10. st. 2. ZSSK-a).

³¹⁹ Ograničenja odnosno obveze koja Zakon navodi jesu: da iznos kredita za subvenciju ne prelazi 100.000 eura (čl. 9. st. 1. ZSSK-a); da rok otplate kredita nije kraći od 15 godina (čl. 9. st. 1. ZSSK-a); da se zabranjuje davanje u najam stana prije isteka roka subvencioniranja kredita (čl. 22. alineja 1. ZSSK-a); ako korisnik kredita prestane s otplatom subvencioniranog kredita (čl. 24. st. 1. ZSSK-a); ako korisnik kredita proda stan tijekom otplate kredita (čl. 24. st. 1. ZSSK-a); ako korisnik kredita ne dostavi dokaze iz čl. 29. ZSSK-a (prodaja postojećeg stana radi kupnje većeg u roku od dvije godine od sklapanja ugovora o subvencioniranom kreditu) te, ako APN utvrdi da se sredstava kredita ne koriste u skladu sa ZSSK-om, ugovorom o subvencioniranom kreditu, ili da su činjenice na kojima se temeljila odluka o odobravanju subvencioniranja kredita bile neistinite (čl. 30. ZSSK-a).

³²⁰ V. bilješku 5.

Sud je stava da se u konkretnom slučaju radi o obveznopравnim, a ne javnopravnim odnosima između stranaka te su i eventualni sporovi vezani uz te odnose u nadležnosti redovnih sudova.”³²¹

3. UREĐENJA PRIJEVREMENE OTPLATE KREDITA U SUPRANACIONALNIM I NACIONALNIM PRAVILIMA O ZAŠTITI POTROŠAČA

3.1. NORMATIVNO UREĐENJE IZ NACIONALNIH PRAVILA

Odnos pravila kojima se uređuje prijevremena otplata potrošačkih stambenih kredita polazi od odnosa posebnih i posebnijih pravila (Mihelčić i Mišćenić, 2016:369) gdje su potonja ona iz čl. 26. ZSPK. Za pitanje prava na prijevremenu otplatu subvencioniranog stambenog potrošačkog kredita najvažnija je prva rečenica čl. 26. st. 1. ZSPK u kojoj stoji da „potrošač ima pravo u svakom trenutku prijevremeno ispuniti, djelomično ili u cijelosti, svoje obveze iz ugovora o stambenom potrošačkom kreditu.”^{322 323} Ništa drukčije ne kaže ni čl. 16. ZPK-a kada u st. 1. (prvoj rečenici) predviđa da potrošač ima pravo u svakom trenutku ispuniti djelomice ili u cijelosti svoje obveze iz ugovora o kreditu. Iz ovog je zaključiti da je pravo na prijevremenu otplatu kredita

³²¹ Nastavlja: „Budući da je tužitelj podnio zahtjev za tumačenje odredbi ugovora o subvencioniranom kreditu (...) stav je ovog Suda da zahtjev, kao i prigovori tužitelja te odgovori tuženika na zahtjev i na prigovore tužitelja u vezi s danim odgovorima tuženika, ne predstavljaju postupanje iz područja upravnog prava, niti upravnu stvar. Stoga se prigovor tužitelja, iako podnesen pozivom na članak 155. ZUP-a, ne može smatrati prigovorom podnesenim sukladno odredbama ZUP-a po kojem bi tuženik morao postupati donošenjem upravnog akta jer takav prigovor mora biti podnesen u vezi s postupanjem iz područja upravnog prava, o čemu se ovdje ne radi.“ Slijedi zaključak: „(...) u konkretnoj stvari ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora s obzirom na to da tužitelj sudsku zaštitu u slučaju bilo kakvog spora u pogledu tumačenja odredbi ugovora o subvencioniranom kreditu može zatražiti pred redovnim sudom (sudska zaštita je osigurana izvan upravnog spora) te je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora.“

³²² U nastavku prvog stavka određuje se da „potrošač ima pravo na smanjenje ukupnih troškova kredita (kamata i drugih troškova koji se odnose na preostalo trajanje ugovora o stambenom potrošačkom kreditu). St. 2. i 3. čl. 26. ZSPK nastavno određuju da kreditna institucija ne smije potrošaču naplatiti naknadu za prijevremeno, djelomično ili u cijelosti, ispunjenje obveze iz ugovora o stambenom potrošačkom kreditu te uređuju kako postupa kreditna institucija nakon primitka pisanog zahtjeva za prijevremenu otplatu.

³²³ V. za prekršaj zbog onemogućavanja prava na prijevremenu otplatu kredita u čl. 41. st. 1. alineje 88. i 89. ZSPK.

sukladno propisima koje uređuju kreditiranje potrošača impostirano i u posebnijim i u posebnim pravilima iz lepeze onih o zaštiti potrošača.³²⁴ *Supra* je, kao osobito važna, spomenuta redakcija ZSSK-a iz 2018.³²⁵ Odredbom čl. 2, Novele ZSSK/18 zakonodavac je u čl. 3. ZSSK „iza riječi: ‘obvezni odnosi’ dodao riječi: ‘i zakon kojim se uređuje stambeno potrošačko kreditiranje’“ i upravo na najuvjerljiviji način pokazao da i za pitanja subvencioniranog kreditiranja itekako treba voditi računa o propisu koji je kratko prije stupio na snagu i njegovim rješenjima,³²⁶ pa i o onom o prijevremenoj otplati.

3.2. NEKOLIKO RIJEČI O ČL. 25. DIREKTIVE

Još je uvodno spomenut čl. 25. Direktive, a on u st. 1. kaže da države članice trebaju omogućiti potrošaču pravo na prijevremenu otplatu (u cijelosti ili djelomično), dakle, prije isteka ugovora o kreditu, a u tom slučaju potrošač ima pravo na sniženje ukupnih troškova kredita (kamata i troškova).³²⁷ U drugom stavku europski zakonodavac kaže da ostvarenje prava iz st. 1. države članice mogu uvjetovati (vremenskim ograničenjem za ostvarivanje prava, različitim postupanjima ovisno o vrsti stope zaduživanja ili o trenutku kada potrošač ostvaruje pravo, ili ograničenjima u vezi s okolnostima pod kojima se pravo može ostvariti). Nadalje, prema čl. 25. st. 3. Direktive, dopušteno je (pod određenim pretpostavkama) odrediti da vjerovnik ima pravo na pravednu i objektivnu naknadu za moguće troškove izravno povezane s prijevremenom otplatom, ali ne tako da bi se sankcioniralo potrošača.³²⁸

³²⁴ V. za prekršaj zbog onemogućavanja prava na prijevremenu otplatu kredita u čl. 26. st. 1. alineji 18. ZPK.

³²⁵ Riječ je o Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o subvencioniranom stambenom kreditiranju, Narodne novine br. 61/18, dalje: Novela ZSSK/18.

³²⁶ V. da je uz prijedlog čl. 2. Novele ZSSK/18 zakonodavac u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o subvencioniranju stambenih kredita s Konačnim prijedlogom zakona izrijekom kazao da se: „Dopunom odredbi članka usklađuju se odredbe ovoga Zakona s postojećom zakonskom regulativom koja se odnosi na uređeno stambeno potrošačko kreditiranje.“ Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/radni-dokumenti-hs/RDOCSB201D20180629NIX9032018T1798464759>, stranica posjećena 8. veljače 2026.

³²⁷ V. i usp. čl. 13. st. 1. t. (k) Direktive o općim informacijama.

³²⁸ Naknada ne smije biti viša o „financijskog gubitka vjerovnika,“ i s ovim u vezi državama je dopušteno odrediti da naknada ne smije prelaziti određenu razinu ili biti dopuštena samo za određeno vremensko razdoblje.

Pored čl. 25. Direktiva, uvodno je spomenut i njezin recital (66) preambule,³²⁹ a Sud Europske unije (dalje Sud EU ili SEU) često ga citira kako će se vidjeti iz tri zanimljiva predmeta o kojima se nastavno govori i u kojim su promatrani čl. 25. Direktive i njegovi st. 1. do 3.

4. TUMAČENJA PONUĐENA U SUDSKOJ PRAKSI SEU-A I DOMAĆIH SUDOVA

4.1. STAJALIŠTA SEU-A O ČL. 25. DIREKTIVE I PRAVU NA PRIJEVREMENU OTPLATU³³⁰

U presudi u predmetu C-76/22, *QI protiv Santander Bank Polska S. A.*, od 17. listopada 2024. tumačeći čl. 25. st. 1. Direktive Sud EU-a, zapravo, se bavio pitanjima načina ostvarenja prijevremene otplate i samo pravo na otplatu nije problematizirano. Kazano je kako citiranu odredbu treba tumačiti tako da „u nedostatku informacija od strane hipotekarnog vjerovnika koje bi nacionalnom sudu omogućile provjeriti ulazi li provizija naplaćena prilikom sklapanja ugovora o hipotekarnom kreditu u kategoriju troškova koji su neovisni o njegovu trajanju treba smatrati da je takva provizija obuhvaćena pravom na sniženje ukupnog troška kredita iz te odredbe.“ Odnosno, da je istu potrebno tumačiti tako da „iz nje ne proizlazi neka posebna metoda izračuna iznosa sniženja ukupnog troška kredita.“ Slični zaključci proizlaze iz još dva predmeta, C-536/22, *MW*,

³²⁹ U njemu se, između ostalog, kaže: „Premda se prepoznaje raznolikost u mehanizmima za financiranje hipoteka ... određeni standardi u pogledu prijevremene otplate kredita ključni su na razini Unije kako bi se osiguralo da potrošači imaju mogućnost ispuniti svoje obveze prije datuma dogovorenog u ugovoru (...) Države bi članice stoga trebale osigurati (...) da potrošači imaju pravo na prijevremenu otplatu. Unatoč tome, države članice trebale bi biti u mogućnosti definirati uvjete za ostvarivanje takvog prava. (...) Uvjeti koje određuju države članice također mogu omogućiti da je vjerovnik ovlašten na pravedno i objektivno opravdanu naknadu za moguće troškove izravno povezane s prijevremenom otplatom kredita.“

³³⁰ Josipović govoreći o ulozi SEU i citirajući Gerstenberga u jednom trenutku kaže „Sud u određenom smislu preuzeo i svojevrsnu regulatornu ulogu u definiranju koncepta zaštite od nepoštenih ugovornih odredbi.“ I nastavno pojašnjava da je u jednom pravcu „Sud formirao tzv. crnu listu nepoštenih ugovornih odredbi, a, s druge, ekstenzivno tumačeći kako bi pojedine trebale biti sastavljene da zadovolje zahtjev transparentnosti, utjecao na neke mjere u pogledu harmonizacije potrošačkih ugovora“ gdje su primjer baš pojedina uređenja iz Direktive (Gerstenberg, 2015:601.-602. Cit. prema: Josipović, 2018:76 i 77). V. još Mišćenić i suradnici, 2021:134.

CY protiv VR Bank Ravensburg-Weingarten eG, od 14. ožujka 2024.³³¹ i predmeta C-555/21, *UniCredit Bank Austria AG protiv Verein für Konsumenteninformation*,³³² od 9. veljače 2023. I u njima se, zapravo, Sud EU-a bavio pitanjima načina ostvarenja prijevremene otplate i samo pravo na otplatu nije problematizirano. Vrlo je zanimljivo u mišljenju nezavisnog odvjetnika Manuela Camposa Sánchez-Bordone od 29. rujna 2022. u prvonavedenom predmetu pročitati prvi navod koji kaže: „Pravo potrošača, korisnika kredita, na prijevremenu otplatu kredita (uz sniženje kamata i troškova za preostalo trajanje ugovora) priznaje se već dugi niz godina u propisima Unije.“³³³ Kada je riječ o meritumu pitanja kojim se SEU bavio u drugo navedenom predmetu, kazao je da čl. 25. st. 1. Direktive treba tumačiti na način da joj se „ne protivi nacionalni propis kojim se predviđa da pravo potrošača na sniženje ukupnih troškova kredita u slučaju prijevremene otplate kredita uključuje samo kamate i troškove koji ovise o trajanju kredita.“

³³¹ U prvom, tumačeći čl. 25. Direktive, Sud EU-a, načelno kaže da ga treba tumačiti na način da se „primjenjuje i na slučaj u kojem potrošač prijevremeno ispunji svoje obveze nakon što je raskinuo ugovor o potrošačkom kreditu koji se odnosio na stambenu nekretninu u skladu s uvjetima predviđenima u nacionalnim propisima.“ Kazano je i da prvu rečenicu st. 3. treba tumačiti na način da joj se „ne protivi nacionalni propis u kojem se radi naknade zajmodavcu u slučaju prijevremene otplate potrošačkog stambenog kredita uzima u obzir izgubljena dobit kao izravna posljedica prijevremene otplate, a osobito financijski gubitak koji je pretrpio, eventualno u vezi s preostalim ugovorenim kamatama, pod uvjetom da je naknada pravedna i objektivna, da potrošač ne podliježe nikakvoj kazni i da naknada ne prelazi financijski gubitak.“ Odnosno, da sam stavak treba tumačiti da „u slučaju prijevremene otplate potrošačkog stambenog kredita, države članice moraju osigurati da zajmodavčev izračun izgubljene dobiti prilikom kojeg se u obzir uzima paušalni prinos na prijevremeno otplaćeni iznos dovede do toga da je naknada pravedna i objektivna, da ne prelazi zajmodavčev financijski gubitak i da potrošač ne podliježe nikakvoj kazni.“

³³² V. i usp. važan predmet C-383/18, *Lexitor sp. z o.o. protiv Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo - Kredytowa im. Franciszka Stefczyka, Santander Consumer Bank S. A., mBank S. A.*, od 11. rujna 2019. u kojem je SEU o čl. 16. st. 1. Direktive 2008/48/EZ zaključio da ga „treba tumačiti na način da pravo potrošača na sniženje ukupnog troška kredita u slučaju prijevremene otplate kredita uključuje sve troškove nametnute potrošaču.“

³³³ Nezavisni odvjetnik potvrdio za svoje stajalište nalazi (i citira) još u čl. 8. Direktive Vijeća 87/102/EEZ od 22. prosinca 1986. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica koji se odnose na kreditiranje potrošača, SL 1987., L 42, str. 48.

4.2. PODUDARNA STAJALIŠTA NAJVIŠIH NACIONALNIH SUDOVA

Iako je uvodno kazano da se u radu neće detaljnije govoriti o pitanjima kojima se u revizijskim postupcima bavio Vrhovni sud, a čiji je zajednički nazivnik odgovoriti na pitanja povezana s naknadama na koje bi vjerovnik imao pravo povodom prijevremen otplate, ne može se ne spomenuti, da je, zapravo, u raspravi o tim pitanjima kao svojevrsno prethodno pitanje postavljeno ono o pravu na prijevremenu otplatu. Vrlo je zanimljivo kako Vrhovni sud povezuje pravila našeg ZSPK-a i same Direktive, a odlučujući u predmetu koji je rješavan prije nego li je u obzir došla primjena pravila ZSPK-a. U predmetu Rev 887/2022-2 od 17. siječnja 2024.³³⁴ kaže: „Iako se, dakle, vodeći računa o danu sklapanja predmetnog ugovora o kreditu, taj Zakon (ZSPK-a) ne primjenjuje na konkretan slučaj, evidentno je da je taj Zakon otklonio nedostatke do tada važećeg zakonskog uređenja i onemogućio bankama da potrošače penaliziraju za prijevremeno

³³⁴ U predmetu je ponovljeno i primjenjeno jednako stajalište koje je već ranije navedeno u predmetu VS, Rev-112/2018-2 od 9. ožujka 2022. Najprije je razloženo da : „Tuženik bi imao pravo na naknadu stvarno pretrpljene štete, odnosno onih troškova koji bi mu, kao vjerovniku, nastali prijevremenom otplatom kredita (objektivno nastali troškovi), ali ta se naknada, imajući na umu kogentne zakonske odredbe, ne bi smjela odnositi na naknadu štete zbog izgubljenog dijela iznosa kamate (neostvarene kamate) koju je tuženik trebao dobiti da nije bilo prijevremene isplate. Pritom je potpuno neodlučno pozivanje tuženika na osnovno načelo građanskog prava (načelo dispozitivnosti) te s tim u vezi činjenicu da je takva naknada slobodno ugovorena među strankama (čl. 10. st. 2. ugovora o kreditu) i sadržana u Općim uvjetima poslovanja tuženika, budući da se takva ugovorna odredba, ako je ništava, ne može ugovarati. Pored toga što tuženik tijekom postupka nije dokazao koje je to pravedne i objektivno nastale troškove izravno pretrpio prijevremenom otplatom kredita, niti je dokazao na što se točno odnosi visina troškova prijevremene otplate kredita (paušalno pozivanje na svoje akte, pa tako i Tarifu kojom je propisana visina te naknade to zasigurno nije), opravdano je za zaključiti da opisana pravila naplaćivanja naknade za prijevremenu otplatu kredita ne predstavljaju ništa drugo nego nadoknađivanje dijela iznosa kamata koje je prema ugovoru tuženik trebao dobiti do kraja trajanja tog ugovora, dakle naknadu neostvarenih kamata (izmakle dobiti). Kako je takva odredba suprotna kogentnoj zakonskoj odredbi i nepoštena, radi se o ništavoj odredbi. Ovakvo shvaćanje, da banke nemaju pravo zahtijevati naknadu koja se sastoji u izmakloj dobiti radi gubitka kamata, odnosno da ne smiju potrošaču naplatiti naknadu za prijevremeno (djelomično ili u cijelosti) ispunjenje svoje obveze iz ugovora o stambenom potrošačkom kreditu potvrđeno je i donošenjem ZSPK-a kojim Zakonom se u pravni poredak Republike Hrvatske prenijela Direktiva.“

ispunjenje njihovih obveza. Banke bi u tom slučaju imale pravo na naknadu samo onih troškova izravno povezanih s prijevremenom otplatom kredita, prije svega administrativnih troškova vezanih uz potrebne radnje u svezi s prijevremenim zatvaranjem kredita i sl., a ne i na (posebnu) naknadu za prijevremenu otplatu kredita.“

5. UMJESTO ZAKLJUČKA

Sve naprijed iznijeto pokazalo je da je odgovor na pitanje o pravu na prijevremenu otplatu subvencioniranog kredita zakonodavac postulirao u nekoliko koncentričnih krugova. Od najužeg koji počiva na primjeni pravila iz ZSSK odnosno ZPSK-a i Direktive, zatima ZPK-a i ZZP-a odnosno ZOO-a. Hjerarhija njihova međusobnog odnosa daje i odgovor na središnje pitanje u istraživanju o pravu na prijevremenu (djelomični ili potpuno) otplatu takvog potrošačkog stambenog kredita. Razlozi potvrdnom stajalištu potkrijepljeni su u radu prikazom normativnog uređenja, stajalištima pravne teorije i praksom iz supranacionalnih i nacionalnih izvora.³³⁵

³³⁵ Eventualno pozivanje na interne pravne akte kojima APN i davatelj kredita uređuju međusobne odnose, stoga, ne može biti od utjecaja na pravo prijevremene otplate subvencioniranog kredita.

LITERATURA:

1. Čikara, E. (2010), „Prijevremena otplata kredita prema novom Zakonu o potrošačkom kreditiranju“, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, v. 31, br. 1, Suppl., str. 151.-174.
2. Gerstenberg, O. (2015), „Constitutional Reasoning in Private Law – The Role of the CJEU in Adjudicating Unfair Terms in Consumer Contract“, ELJ, 5, str. 601-602.
3. Josipović, T. (2013), Consumer Protection in EU Residential Mortgage Markets: Common EU Rules on Mortgage Credit in the Mortgage Credit Directive, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, vol. 16., str. 223-253
4. Josipović, T., Kanceljak, I., Nikšić, S., Petrović, S., Poljanec, K., Babić, D. A., Zgrabljic Rotar, D., Baretić, M., Ernst, H., Jakšić, T., Bilić, A., Potočnjak, Ž., Grgić, A., Šimović, I., Hoško, T., Jurić, M., Matanovac Vučković, R., Mudrić, M., Savić, I., Marin, J. (2022.), Privatno pravo Europske unije, Poseban dio, (ur. Tatjana Josipović), Zagreb: Narodne novine.
5. Josipović, T. (2018.), Zaštita potrošača od nepoštenih ugovornih odredbi, Zagreb: Narodne novine.
6. Mihelčić, G. (2015), „Prisilno namirenje tražbine u svjetlu Direktive o hipotekarnim kreditima“, Javni bilježnik br. 42., str. 3-20.
7. Mihelčić, G., Nakić, J. (2016), „Refleksija pravila o prisilnom namirenju iz Direktive o hipotekarnim kreditima na kreditne usluge“, u: Usluge i uslužna pravila: zbornik referata sa Međunarodnog naučnog skupa održanog 13. maja 2016. godine, urednik Miodrag M., Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 383.-302.
8. Mihelčić, G., Mišćenić, E. (2016), „Credere i kredit: dva srodna ili suprotstavljena pojma?“ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 37, br. 1, str. 317.-365.
9. Mišćenić, E. (2014.), „Mortgage Credit Directive (MCD): Are consumers finally getting the protection they deserve?“, Libar amicorum in honorem Vilim Gorenc (ur. Zvonimir Slakoper), Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
10. Mišćenić, E., Petrić, S. (2020.), Nepoštenost valutne klauzule u Chf i Hrk/Chf kreditima, Zagreb: Narodne novine
11. Mišćenić, E. (2015), „Novo europsko uređenje hipotekarnih kredita“, Anali Pravnog fakulteta u Zenici, str. 113-169.

12. Mišćenić, E. (2019), Europsko pravačno pravo, Opći dio, Zagreb: Školska knjiga.

13. Mišćenić, E., Kunda, I., Petrić, S., Butorac Malnar, V., Vrbljanac, D., Winkler, S. (2021.), Europsko pravačno pravo, Posebni dio (ur. Emilia Mišćenić), Zagreb: Školska knjiga

Pravni izvori:

14. Direktiva 2014/17/EU Europskog parlamenta i vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni Direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010, SL L 60, 28. 2. 2014., str. 34.-85.

15. Direktiva 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ, SL L 133, 23. 4. 2008., str. 66.-92.

16. Zakon o Fondu za dugoročno financiranje stanogradnje uz potporu države, Narodne novine, br. 109/97, ZFDFSPD.

17. Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o subvencioniranom stambenom kreditiranju, Narodne novine br. 61/18., ZSSK/18.

18. Zakona o obveznim odnosima iz 1978, Službeni list SFRJ, br. 29/78, 39/85, 46/85 i 57/89,

19. Narodne novine, br. 53/91, 73/91, 3/94, 111/93, 107/95., 7/96, 91/96, 112/99 i 88/01, ZOO/78.

20. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23

21. Zakon o poticanju prodaje stanova, Narodne novine, br. 38/10, ZPPS.

22. Zakon o potrošačkom kreditiranju, Narodne novine, br. 75/09, 112/12, 143/13, 147/13, 9/15, 78/15, 102/15, 52/16, 128/22 i 156/23, ZPK.

23. Zakon o stambenom potrošačkom kreditiranju, Narodne novine, br. 101/17, 128/22 i 156/23, ZSPK.

24. Zakona o subvencioniranju i državnom jamstvu stambenih kredita, Narodne novine, br. 31/11, ZSDJSK.

25. Zakon o subvencioniranju stambenih kredita, Narodne novine, br. 65/17, 61/18, 66/19 i 146/20, ZSSK.

26. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15 - pročišćeni tekst, 94/17 i 52/25, ZV.
27. Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine, br. 19/22 i 59/23, ZZP.
28. Uredba o Agenciji za pravni promet i posredovanje nekretninama, Narodne novine, br. 45/97, 63/97, 65/99, 132/02, 8/04, 27/08, 105/09 i 79/12.
29. Uredba o Agenciji za pravni promet i posredovanje nekretnina, Narodne novine, br. 19/25., Uredba.
30. Pravilnik o utvrđivanju uvjeta za ostvarivanje prava na jamstvo Republike Hrvatske za otplatu kamata na stambene kredite, Narodne novine, br. 38/11.
31. Pravilnik o uvjetima, mjerilima i postupku odobravanja i subvencioniranja stambenih kredita, Narodne novine, br. 64/98 i 82/98.
32. Pravilnik o visini kredita koji se odobravaju iz Fonda za dugoročno financiranje stanogradnje uz potporu države, Narodne novine, br. 37/98.
33. Naputak o načinu rada Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama u provedbi Zakona o subvencioniranju i državnom jamstvu stambenih kredita, Narodne novine, br. 38/11.
34. Naputak o načinu rada Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama u provedbi Zakona o subvencioniranju stambenih kredita, Narodne novine, br. 76/17, Naputak.
35. Plan državnih sredstava iz kojih se odobrava zajam prilikom kupnje stana, Narodne novine, br. NN 44/10.
36. Statut Fonda za dugoročno financiranje stanogradnje uz potporu države, Narodne novine, br. 64/98.

Praksa Suda Europske unije:

37. Presuda SEU od 17. listopada 2024, *QI protiv Santander Bank Polska S. A.* C-76/22, ECLI:EU:C:2024:890.
38. Presuda SEU od 14. ožujka 2024, *MW, CY protiv VR Bank Ravensburg Weingarten eG* C-536/22, ECLI:EU:C:2024:234.
39. Presuda SEU od 9. veljače 2023., *UniCredit Bank Austria AG protiv Verein für Konsumenteninformation* C-555/21, ECLI:EU:C:2023:78.

40. Presuda SEU od 11. rujna 2019., *Lexitor sp. z o.o. protiv Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo - Kredytowa im. Franciszka Stefczyka, Santander Consumer Bank S. A., mBank S. A.*, C-383/18, ECLI: ECLI:EU:C:2019:702

Sudska praksa:

- 41. Ustavni sud RH, U-III-3231/2022 od 13. srpnja 2023.
- 42. Vrhovni sud RH, Rev 887/2022-2 od 17. siječnja 2024.
- 43. Vrhovni sud RH, Rev 24/2021-2 od 21. veljače 2023.
- 44. Vrhovni sud RH, Rev 965/2021-2 od 1. veljače 2023.
- 45. Vrhovni sud RH, Rev 1020/2021-2 od 4. listopada 2022.
- 46. Vrhovni sud RH, Rev 112/2018-2 od 9. ožujka 2022.
- 47. Visoki Upravni sud RH, Usž-4482/2024-2 od 16. travnja 2025.
- 48. Upravni sud u Zagrebu, Us I-2866/2024-9, od 23. listopada 2024.

Izvori s Interneta:

- 49. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o subvencioniranju stambenih kredita s Konačnim prijedlogom zakona, <https://www.iusinfo.hr/radni-dokumenti-hs/RDOCSB201D20180629NIX9032018T1798464759>, (8. veljače 2026.)

DOSTUPNOST VISOKOG OBRAZOVANJA U KONTEKSTU REFORMIRANOG NORMATIVNOG OKVIRA U REPUBLICI HRVATSKOJ

ACCESSIBILITY OF HIGHER EDUCATION IN THE CONTEXT OF THE REFORMED NORMATIVE FRAMEWORK IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Filip Has, mag. iur.

Doktorand na doktorskom studiju Obrazovne znanosti i perspektive obrazovanja

Fakultet za odgojne i obrazovne znanosti Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku

e-mail: fhas@foozos.hr

Sažetak:

Trajno održiva budućnost društvene zajednice počiva, među ostalim, na obrazovnom sustavu koji svakoj osobi osigurava sustavno obrazovanje, odnosno mogućnost stjecanja stručnih i visokoškolskih kvalifikacija u obrazovnim institucijama. U tom smislu, visoko obrazovanje zauzima značajno mjesto u okviru cjelokupnog sustava obrazovanja. Na europskom području nastoji se na odgovarajući način usmjeriti takve javne politike koje bi bile podupirale pravedno i optimalno uređenje dostupnosti sustavu visokog obrazovanja. U ovome radu će se kvalitativnom analizom sadržaja relevantne literature i normativnom analizom pozitivnopravnih propisa prikazati i kritički procijeniti mjerodavni normativni izvori u sustavu visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Pritom će se glavna pozornost posvetiti Zakonu o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (NN 119/22), kao temeljnom pravnom aktu, i pripadajućem podzakonskom okviru. Cilj ovoga rada jeste pružiti preglednu i vrijednosnu analizu reformiranog

normativnog okvira u pogledu pristupa, napredovanja te uspješnog dovršenja studija u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: *dostupnost; visoko obrazovanje; regulativa; reforme; Republika Hrvatska.*

Summary:

A sustainably viable future of a social community rests, among other things, on an educational system that ensures systematic education for every individual, that is, the opportunity to acquire vocational and higher education qualifications within educational institutions. In regards with the aforementioned, higher education occupies a significant place within the overall education system. At the European level, efforts are being made to appropriately steer public policies that would support the fair and optimal organisation of access to the higher education system. In this paper, the relevant normative sources in the higher education system of the Republic of Croatia will be presented and critically assessed through a qualitative content analysis of the relevant literature and a normative analysis of positive legal regulations. Particular attention will be devoted to the Act on Higher Education and Scientific Activity (NN 119/22) as the fundamental legal act, and its corresponding by-laws. The aim of this paper is to provide an overview and evaluative analysis of the reformed normative framework with regard to access, progression, and the successful completion of studies in the Republic of Croatia.

Keywords: *accessibility; higher education; regulation; reforms; Republic of Croatia.*

1. UVOD

Pravna regulativa sustava visokog obrazovanja obilježena je svojom kompleksnošću, što proizlazi iz činjenice da je riječ o području koje istodobno obuhvaća upravnopravne, socijalnopravne, radnopravne i javnopolitičke aspekte djelovanja visokih učilišta (Scott, 2021; Chou i sur., 2017; de Groof, 2012). U suvremenim društvenim uređenjima dostupnost visokog

obrazovanja sve se više promatra kao pitanje javne politike, socijalne uključenosti i regulatornog uređenja, a ne isključivo kao organizacijsko pitanje visokih učilišta.³³⁶ Na europskoj razini, kroz razvoj Europskog prostora visokog obrazovanja (EHEA) i povezanih strateških dokumenata, naglašava se potreba pravednog i inkluzivnog pristupa visokom obrazovanju, čime se ističe regulatorna odgovornost država članica u oblikovanju normativnih rješenja koja potiču dostupnost studija različitim društvenim skupinama. U znanstvenoj literaturi prevladava stajalište da ulaganje u obrazovanje predstavlja jedno od najsigurnijih i dugoročno najisplativijih ulaganja u razvoj društva (Beg i Jandroković, 2023; Joamets i Vasquez, 2020; Labaš i Ciboci, 2010; Pastuović, 2006). Prema analitičkom izvješću o obrazovnim politikama, Republika Hrvatska imala je niži udio visokoobrazovanog stanovništva od prosjeka Europske unije: 36,6% u odnosu na 40,3% (Farnell, 2022). Također, prema analizi Nacionalnog plana razvoja sustava obrazovanja do 2027. (iz 2023. godine), uočeno je kako je sustav visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj bio suočen s izazovima niske stope stjecanja tercijarnog obrazovanja, prepreka u pristupu, sudjelovanju i završavanju studija te ograničene uključenosti i kvalitete uvjetovane resursima i financiranjem. Istodobno se naglašavala potreba povećanja kvalitete, internacionalizacije, mobilnosti, zapošljivosti diplomiranih studenata te osiguravanja jednakog pristupa i bolje povezanosti visokog obrazovanja s društvom i gospodarstvom. Donošenjem Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (NN 119/22; ZVOZD) uspostavljen je reformirani normativni okvir koji je zamijenio dugogodišnji zakonodavni model³³⁷ te koji nastoji odgovoriti na potrebe unaprjeđivanja i snažnijeg usklađivanja sustava s europskim obrazovnim vrijednostima. ZVOZD je naslijedio prethodni zakonodavni model koji je bio na snazi 19 godina i u tom vremenskom razdoblju bio je 12 puta dopunjavan ili mijenjan. Brojni, često međusobno neusklađeni zakonski i podzakonski akti pridonijeli su pretjeranoj složenosti tadašnjeg normativnog okvira, što je otežavalo snalaženje u njegovom praktičnom smislu (Glavaš i Beletić-Tatić, 2023; Šušak, 2023; Družić, 2020). Stoga,

³³⁶ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija o europskoj strategiji za sveučilišta (EUR-Lex, COM/2022/16; EK 2022). Usp. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija o uspostavi europskog prostora obrazovanja do 2025. (EUR-Lex, COM/2020/625; EK 2020).

³³⁷ Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 2/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15, 131/17, 96/18; ZZDVO).

takva reforma ne predstavlja samo zakonodavnu promjenu, već i instrument javne politike usmjeren na unaprjeđenje učinkovitosti, kvalitete i dostupnosti visokog obrazovanja.

2. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

U radu je primijenjen kvalitativni istraživački pristup usmjeren na analizu i kritički osvrt normativnog okvira koji se odnosi na dostupnost visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Temeljna metoda istraživanja je normativna analiza pozitivnopravnih propisa kojima se uređuje sustav visokog obrazovanja, s posebnim naglaskom na ZVOZD. Uz normativnu analizu, primijenjuje se i metoda analize sadržaja relevantne literature te relevantnih strateških dokumenata. U pojedinim dijelovima koristi se i komparativni pristup radi jasnijeg uvida i razumijevanja značajnih promjena u odnosu na prijašnji zakonodavni model. Primjenom navedenih istraživačkih metoda - cilj ovoga rada jeste doprinijeti znanstvenoj raspravi o dostupnosti visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj te kvaliteti njene regulative.

3. POJMOVNO ODREĐENJE DOSTUPNOSTI

Pojam dostupnosti visokog obrazovanja predstavlja višedimenzionalni koncept koji nadilazi puku formalnu mogućnost upisa na studij te obuhvaća stvarne, pravne, institucionalne i socijalne uvjete koji pojedincima omogućuju pristup studiju, sudjelovanje u studijskom procesu, napredovanje i njegovo uspješno dovršenje. U literaturi se ovaj koncept povezuje s načelima jednakih mogućnosti, socijalne pravednosti, inkluzivnosti i učinkovitog upravljanja javnim sustavima obrazovanja, odnosno s nastojanjima usmjerenima na ublažavanje i otklanjanje obrazovnih nejednakosti (Farnell, 2022; Brennan i Naidoo, 2008; Havelka, 2003). Razvoj sustava visokog obrazovanja povijesno se često opisuje kroz prijelaz od elitnih sustava, u kojima studira relativno mali dio populacije, prema masovnim i naposljetku univerzalnim, u kojima visoko obrazovanje postaje dostupno znatno širem krugu stanovništva (Usher, 2009; Trow, 2007; Havelka, 2003). Takav razvoj ne podrazumijeva samo povećanje broja studenata, nego i promjene u funkciji, organizaciji i regulaciji sustava visokog obrazovanja. U tom kontekstu, dostupnost se ne može svesti isključivo na formalnu mogućnost upisa, već uključuje i stvarne uvjete sudjelovanja

u studiju te njegova uspješnog dovršenja, što je osobito važno pri analizi suvremenih normativnih reformi u području visokog obrazovanja (Doolan, 2009).

U užem smislu, dostupnost se može promatrati kroz normativno i institucionalno uređenje uvjeta pristupa studijskim programima, uključujući upisne politike, kriterije vrednovanja, financijske mehanizme potpore studentima te teritorijalnu i organizacijsku raspoloživost studijskih programa. U širem smislu, međutim, ona obuhvaća i mogućnost kontinuiranog sudjelovanja u studijskom procesu, što uključuje akademsku podršku, materijalne uvjete studiranja, digitalnu dostupnost obrazovnih sadržaja te različite regulatorne mehanizme koji olakšavaju napredovanje i dovršetak studija (de Groof, 2012; Farnell i Kovač, 2010).

S aspekta javnih politika, dostupnost visokog obrazovanja predstavlja jedno od ključnih područja intervencije države u kontekstu razvoja društva znanja i unapređenja obrazovne strukture stanovništva. Država, kroz normativno uređenje sustava visokog obrazovanja, oblikuje pravila upisa, sustav financiranja, studentska prava i institucionalne obveze visokih učilišta, čime izravno utječe na stupanj stvarne dostupnosti studija različitim društvenim skupinama. Dostupnost pritom ne predstavlja samo individualnu korist ili rezultat tržišnih odnosa, nego i normativno utemeljenu vrijednost od javnog interesa, budući da visoko obrazovanje proizvodi istodobno privatne učinke (primjerice povećanu zapošljivost pojedinaca) i šire društvene učinke, poput jačanja socijalne kohezije, demokratske participacije i razvoja društva znanja. U tom smislu, dostupnost visokog obrazovanja ne može se promatrati isključivo kao pedagoško ili organizacijsko pitanje, nego i kao djelatnost od općeg javnog interesa koju je potrebno normativno urediti na odgovarajući način (Šušak, 2025; Marginson, 2011). U okviru Bolonjskog procesa dostupnost visokog obrazovanja snažno je povezana s razvojem EHEA-e i s ciljevima povećanja uključenosti u sustav visokog obrazovanja.³³⁸ Posebna se pozornost pritom usmjerava na uklanjanje strukturnih prepreka, uključujući socioekonomske, geografske, institucionalne i digitalne barijere koje mogu ograničiti pristup studiju i uspješno studiranje. Zaključno, dostupnost visokog

³³⁸ Rimsko ministarsko priopćenje (EHEA, 2020). Usp. Pariško priopćenje (EHEA, 2018). Usp. Priopćenje iz Leuvena (EHEA, 2009). Usp. Rezolucija Vijeća o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021.-2030.) (Službeni list Europske unije, C 66/1, 2021; Rezolucija Vijeća EU 2021). Usp. EK 2022. Usp. EK 2020.

obrazovanja podrazumijeva dinamičan proces koji obuhvaća cjelokupni studentski put - od pristupa studiju do njegova dovršenja.

4. NORMATIVNI OKVIR

Temeljni normativni akt koji uređuje pristup, napredovanje i dovršetak studija u Republici Hrvatskoj sadržan je u odredbama ZVOZD-a u člancima koji reguliraju status studenata, prava i obveze studenata, uvjete studiranja i završetka studija te ostala pitanja vezana uz studente i studiranje (čl. 57.-80.). ZVOZD sustavno uređuje pitanja ustroja i izvođenja studija, statusa studenata, prava i obveza studenata te uvjeta studiranja kao sastavnog dijela cjelokupnog sustava visokog obrazovanja. Studij predstavlja temeljnu djelatnost visokih učilišta usmjerenu stjecanju kvalifikacija, razvoju znanja i kompetencija te pripremi za tržište rada i daljnji znanstveni i/ili stručni razvoj. ZVOZD razlikuje sveučilišne i stručne studije, koji se ustrojavaju i izvode u skladu s nacionalnim kvalifikacijskim okvirom i pravilima osiguravanja kvalitete, čime se osigurava standardizirani zakonski okvir izvođenja studijskih programa.³³⁹ Takvo normativno uređenje upućuje na sustavno povezivanje studijskih programa, obrazovnih ishoda i društvenih potreba, što predstavlja temelj urednog funkcioniranja sustava visokog obrazovanja kao djelatnosti od javnog interesa. Uvjeti i načini ostvarivanja prava iz studentskog standarda (zdravstveno osiguranje, pravo na subvencionirano stanovanje i prehranu, pravo na obavljanje studentskih poslova, državne stipendije i druge novčane potpore) te oblik i sadržaj svjedodžbi, diploma i dopunskih isprava su detaljnije normirani podzakonskim aktima, dok je subvencioniranje troškova školarine za redovite studente regulirano Uredbom o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta u Republici Hrvatskoj (NN 78/23; Uredba).

³³⁹ ZVOZD, čl. 57.

4.1. PRISTUP STUDIJU

Pristup visokom obrazovanju je uređen odredbama koje se odnose na upis na studij, pri čemu visoka učilišta provode upis na temelju javnog natječaja.³⁴⁰ Natječajem se utvrđuju uvjeti upisa, rokovi, broj upisnih mjesta i drugi relevantni elementi postupka upisa.³⁴¹ ZVOZD propisuje da visoko učilište utvrđuje postupak upisa na način koji jamči ravnopravnost svih pristupnika.³⁴² Uvjeti upisa mogu uključivati vrednovanje uspjeha u prethodnom obrazovanju, rezultate državne mature, razredbenog postupka ili druge kriterije utvrđene općim aktima visokog učilišta.³⁴³ Takvo normativno uređenje postupka upisa, s jedne strane, pridonosi transparentnosti postupka i afirmaciji načela jednakog pristupa visokom obrazovanju, dok se s druge strane očituje nastojanje zakonodavca da očuva autonomiju visokih učilišta u određivanju pojedinih kriterija upisa. Dodatno, ZVOZD omogućuje da se osobe koje su završile sveučilišni specijalistički studij mogu, na temelju takvog završenog studija, prijaviti za upis na doktorski studij u skladu s uvjetima upisa koje odlukom utvrđuje visoko učilište.³⁴⁴ Završetak sveučilišnog specijalističkog studija podrazumijeva doduše i završetak odgovarajućeg diplomskog ili integriranog studija. Ukoliko bi kandidatov sveukupni uspjeh sa sveučilišnog specijalističkog studija bio bolji od uspjeha na prethodnoj razini studija ili bi jednostavno samo osiguravao dodatno vrijednosno svojstvo u postupku prijave na natječaj za upis, onda možemo tvrditi kako je akademskim građanima, u odnosu na prijašnje zakonsko uređenje, time približen pristup doktorskim studijima. Navedeno normativno rješenje se može promatrati kao mali ali vrijedni korak naprijed prema većoj fleksibilnosti obrazovnih putova i poticanju daljnjeg akademskog razvoja.

³⁴⁰ ZVOZD, čl. 69. st. 2.

³⁴¹ ZVOZD, čl. 69. st. 3.

³⁴² ZVOZD, čl. 69. st. 1.

³⁴³ ZVOZD, čl. 58. st. 3., čl. 59. st. 3., čl. 60. st. 4., čl. 61. st. 4. i čl. 62. st. 4.

³⁴⁴ ZVOZD, čl. 62. st. 4.

4.2. STATUS STUDENTA I TIJEK STUDIJA

Status studenta stječe se upisom na sveučilišni ili stručni studij te može biti redoviti ili izvanredni, ovisno o načinu studiranja i opsegu nastavnih obveza.³⁴⁵ ZVOZD percipira studente kao članove akademske zajednice s pripadajućim pravima i obvezama, čime se njihov pravni položaj jasno uređuje u okviru sustava visokog obrazovanja. Razlozi prestanka statusa studenta su precizno propisani te uključuju završetak studija, ispis sa studija, isključenje sa studija i nezavršavanje studija u zakonskom propisanom roku.³⁴⁶ Time se osigurava pravna sigurnost u pogledu jasno određenih uvjeta njegova prestanka. Normativno uređenje statusa studenta obuhvaća i posebne situacije poput mirovanja prava i obveza studenta, čime se omogućuje prilagodba studiranja određenim životnim okolnostima.³⁴⁷ Za vrijeme mirovanja produžuje se rok za završetak studija, čime se osigurava kontinuitet studiranja i mogućnost dovršetka studija unatoč privremenim prekidima u studiranju. Za razliku od prijašnjeg zakonskog uređenja, ZVOZD izričito propisuje primjenu Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21) na postupke u kojima se odlučuje o pravima i obvezama studenata.³⁴⁸ U usporedbi s prijašnjim zakonskim uređenjem podredna primjena propisa je bila predviđena tek kroz uopćene odredbe o podrednoj primjeni propisa o ustanovama³⁴⁹, što nije predstavljalo jednaku razinu jasnoće postupovnih pravila. Novo normativno rješenje stoga uspostavlja jasnije definiran postupovni okvir za zaštitu prava studenata, čime se smanjuje prostor za neujednačena postupanja i doprinosi jačanju pravne sigurnosti.

ZVOZD propisuje temeljni katalog studentskih prava koji obuhvaća pravo na izvedbu studija prema studijskom programu, pravo na sudjelovanje u nastavi i drugim oblicima obrazovnog rada, pravo na evaluaciju kvalitete nastave te pravo na korištenje knjižničnih i drugih znanstvenih i stručnih izvora. Uz navedena prava, propisuje i temeljne obveze studenata, koje uključuju uredno izvršavanje studijskih obveza, poštivanje općih akata visokog učilišta te pridržavanje akademskih

³⁴⁵ ZVOZD, čl. 68. st. 1.

³⁴⁶ ZVOZD, čl. 76. st. 5.

³⁴⁷ ZVOZD, čl. 80.

³⁴⁸ ZVOZD, čl. 5. st. 3.

³⁴⁹ ZZDVO, čl. 5.

i etičkih standarda.³⁵⁰ Na taj način uspostavlja se ravnoteža između prava i odgovornosti studenata u procesu studiranja. ZVOZD propisuje mogućnost ponavljanja studijske godine, uz jasno definirana ograničenja za redovite studente, odnosno najviše jednom mogu ponavljati svaku studijsku godinu.³⁵¹ Također, određeni su i obvezni elementi svakog studijskog programa i izvedbenog plana koji se dodatno razrađuju općim aktima visokih učilišta.³⁵²

Europske obrazovne smjernice naglašavaju potrebu osiguravanja uključivog sustava visokog obrazovanja koji omogućuje ravnopravno sudjelovanje svih, uključujući osoba s invaliditetom.³⁵³ ZVOZD propisuje da studenti s invaliditetom, u skladu s općim aktima visokih učilišta, mogu studirati prema prilagođenim uvjetima.³⁵⁴ Takva odredba ima dispozitivni karakter jer konkretnu razradu prilagodbi i način njihove provedbe prepušta autonomiji visokih učilišta. Posljedično, odluka o opsegu i vrsti prilagodbi ovisi o procjeni pojedinog visokog učilišta, što može dovesti do različitih standarda inkluzije unutar sustava visokog obrazovanja. S vrijednosnog stajališta, ovakav model normativnog uređenja omogućuje određenu fleksibilnost i prilagodbu institucionalnim kapacitetima pojedinih visokih učilišta. Međutim, može rezultirati i neujednačenom i/ili neodgovarajućom razinom potpore studentima s invaliditetom, budući da ZVOZD niti pripadajući podzakonski propisi ne propisuju detaljnije minimalne standarde prilagodbi koje bi visoka učilišta bila dužna osigurati (Has, 2025).

4.3. MATERIJALNI UVJETI STUDIRANJA

ZVOZD posebnu pozornost posvećuje studentskom standardu i subvencioniranju troškova školarine za studente prijediplomskih, diplomskih i integriranih studija kao važnom podržavajućem segmentu dostupnosti visokog obrazovanja. U tom smislu uređena su prava studenata na zdravstveno osiguranje, subvencioniranu prehranu i smještaj, stipendije i studentski

³⁵⁰ ZVOZD, čl. 77.

³⁵¹ ZVOZD, čl. 77. st. 5.

³⁵² ZVOZD, čl. 66. i 71.

³⁵³ EK 2020.

³⁵⁴ ZVOZD, čl. 77. st. 4.

rad.³⁵⁵ Relevantni podzakonski propisi osiguravaju konkretnu konzumaciju navedenih prava u praksi.³⁵⁶ ZVOZD predviđa model subvencioniranja troškova školarine redovitih studenata na javnim visokim učilištima iz državnog proračuna, čime se financijski aspekt studiranja postavlja kao zakonski standard.³⁵⁷ ZVOZD, odnosno Uredba, nastavlja s tradicijom subvencioniranja troškova školarine u cijelosti iz državnog proračuna po principu “zasluga” u cilju poticanja izvrsnosti. Konkretnije, to se odnosi na studente u redovitom statusu koji se po prvi puta upisuju u prvu godinu studija ili su u prethodnoj akademskoj godini ostvarili najmanje 55 bodova prema ECTS-u ili kojima je utvrđen invaliditet najmanje 60%, a u prethodnoj akademskoj godini ostvarili su najmanje 30 bodova prema ECTS-u.³⁵⁸ Redoviti student ima pravo jednom promijeniti izabrani studij uz zadržavanje prava na subvencioniranje troškova školarine u cijelosti.³⁵⁹ Ove odredbe predstavljaju važan podržavajući element materijalnih uvjeta sudjelovanja u visokom obrazovanju jer bez odgovarajućih instrumenata ove vrste potpore dostupnost visokog obrazovanja bi bila pod ugrozom, posebice u kontekstu studenata slabijeg socio-ekonomskog statusa (Matković i sur., 2010; Matković, 2009; Farnell, 2009).

Povezivanje studiranja s tržištem rada povećava društvenu relevantnost visokog obrazovanja te pridonosi sposobnosti društva da odgovori na različite razvojne izazove (Družić, 2020). U europskom kontekstu ističe se potreba daljnjeg širenja pristupa visokom obrazovanju te snažnijeg povezivanja studijskih programa s tržištem rada (Sertić, 2022). Omogućavanje studiranja uz rad prepoznato je kao značajan instrument promicanja jednakih obrazovnih mogućnosti u sustavu visokog obrazovanja (Farnell, 2022). Prema ZVOZD-u, sada je omogućeno studentima u redovitom statusu biti u radnom odnosu uz zadržavanje prava na subvenciju školarine.³⁶⁰ Kako su

³⁵⁵ ZVOZD, čl. 78.

³⁵⁶ Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava studenata u redovitom statusu na subvencionirano stanovanje (NN 68/23, 77/24), Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava studenata na državnu stipendiju u STEM područjima znanosti (NN 70/23, 122/25), Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na novčanu potporu za pokriće dijela troškova prijevoza za studente s invaliditetom (NN 114/23), Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na državnu stipendiju na temelju socio-ekonomskoga statusa (NN 114/23, 111/24, 126/25).

³⁵⁷ ZVOZD, čl. 79. st. 1.

³⁵⁸ Uredba, čl. 5. st. 3.

³⁵⁹ ZVOZD, čl. 79. st. 3.

³⁶⁰ ZVOZD, čl. 79. st. 2.

najobrazovaniji ljudi još od davnina potjecali iz bogatijih obitelji ili su imali u školovanju osigurane druge financijske potpore (Puzić i sur., 2021; Cifrić, 2017), ovakvo normativno rješenje može doprinijeti, barem djelomično, stabilnosti same socijalne strukture društva i vrijednosnog sustava, odnosno imati pozitivan učinak u poticanju studenata ka priključivanju tržištu rada u svrhu stjecanja profesionalnog iskustva i prije stjecanja diplome te veću dostupnost akademskog i stručnog razvitka onima koji se već nalaze u radnom odnosu i zbog te činjenice prije nisu imali priliku upisati i pohađati studij koji je bio predviđen samo za studente u redovitom statusu, odnosno za studente čiji troškovi studiranja su bili subvencionirani iz državnog proračuna. Studenti kao korisnici usluga visokoobrazovnih ustanova, esencijalan su faktor u nastavnom procesu (Jongbloed i sur., 2008), stoga, ovakva normativna promjena je hvalevrijedna i u skladu je s europskim težnjama po pitanju što veće uključenosti u visokom obrazovanju.³⁶¹

4.4. DOVRŠETAK STUDIJA

ZVOZD izričito uređuje pitanje dovršetka studija propisujući da su studenti svih statusa i svih razina studija obvezni završiti studij u roku koji ne može biti dvostruko dulji od predviđenog trajanja studijskog programa.³⁶² Time se zakonski određuje maksimalno trajanje studiranja, čime se doprinosi jasnijoj vremenskoj predvidljivosti studijskog procesa i istodobno pridonosi poticanju pravodobnog dovršetka studija te racionalnom upravljanju javnim resursima namijenjenima za materijalne uvjete studiranja. Dovršetkom studija student stječe odgovarajuću akademsku ili stručnu kvalifikaciju, u skladu s vrstom i razinom studijskog programa, čime se ostvaruje temeljna svrha studiranja.³⁶³

U odnosu na prethodni zakonodavni model, u kojem su visoka učilišta imala autonomiju u određivanju vremenskog roka za završetak studija putem vlastitih općih akata³⁶⁴, ZVOZD uvodi jedinstveni vremenski okvir završetka studija svih razina. U tom se kontekstu može razmotriti pitanje primjerenosti takvog normativnog uređenja u odnosu na poslijediplomske studije, osobito

³⁶¹ Rezolucija Vijeća EU 2021. Usp. EK 2020.

³⁶² ZVOZD, čl. 77. st. 6.

³⁶³ ZVOZD, čl. 74.

³⁶⁴ ZZDVO, čl. 89. t. 4.

doktorske studije. Naime, studiranje na doktorskim studijima, uključujući izradu doktorskog rada, u pojedinim slučajevima može zahtijevati i dulje vremensko razdoblje od propisanog roka od 6 godina. U takvim okolnostima zakonsko vremensko ograničenje može predstavljati dodatni izazov za doktorande, osobito u situacijama kada istraživački rad zahtijeva dulje razdoblje prikupljanja i analize podataka ili kada se rezultati istraživanja razvijaju kroz složenije znanstvene procese. Dodatno, pojedini doktorandi istodobno obavljaju poslove na suradničkim radnim mjestima na visokim učilištima te sudjeluju u izvođenju nastave, što može utjecati na raspoloživo vrijeme za istraživački rad (Bilić, 2009). Takve okolnosti mogu dovesti do povećanog radnog opterećenja i vremenskog pritiska, što se u literaturi povezuje s povećanom razinom stresa i potencijalnim negativnim učincima na psihofizičko zdravlje zaposlenika (Slišković i sur., 2012; Slišković, 2011). U tom smislu moglo bi se razmotriti normativno rješenje koje bi omogućilo određenu fleksibilnost u pogledu trajanja doktorskih studija, primjerice kroz predviđanje iznimaka ili kroz veću autonomiju visokih učilišta u određivanju rokova završetka studija. Takav pristup mogao bi biti u skladu s europskim smjernicama koje naglašavaju važnost razvoja znanstvenog potencijala i jačanja društva znanja.³⁶⁵ ZVOZD nadalje propisuje kako je nositelj doktorskog studija obavezan doktorski rad učiniti dostupnim javnosti objavom na mrežnim stranicama najmanje 30 dana prije dana obrane doktorskog rada. Takva odredba može u određenim situacijama otvoriti određena praktična pitanja, budući da doktorski radovi nerijetko sadrže neobjavljene rezultate znanstvenih istraživanja koji se tek planiraju objaviti ili mogu biti povezani s istraživanjima koja uključuju povjerljive podatke, primjerice u okviru suradnje s industrijom. U takvim okolnostima doktorandi se u završnoj fazi studija mogu naći u potencijalno nepovoljnom položaju u pogledu zaštite i pravodobne objave rezultata vlastitih istraživanja. Stoga bi se, uz očuvanje načela transparentnosti, mogla razmotriti i normativna rješenja koja bi omogućila određeni stupanj zaštite neobjavljenih rezultata istraživanja, primjerice objavom proširenog sažetka doktorskog rada ili predviđanjem iznimaka u posebnim slučajevima.

Sukladno ZVOZD-u i Pravilniku o obliku i sadržaju svjedodžbe, diplome i dopunske isprave o studiju (NN 74/23), sve javne isprave kojima se potvrđuje završetak studija - svjedodžbe, diplome

³⁶⁵ Preporuka Vijeća (EU) 2021/2122 od 26. studenoga 2021. o Paktu za istraživanje i inovacije u Europi (Službeni list Europske unije, L 431/1, 2021).

i dopunske isprave - izdaju se u fizičkom i digitalnom obliku te na hrvatskom i engleskom jeziku.³⁶⁶ Jedna od značajnijih novina odnosi se upravo na obvezu izdavanja ovih javnih isprava u digitalnom obliku, čime se uvodi suvremeniji način njihova izdavanja i pohrane. Nadalje, izdavanje svjedodžbi i diploma na engleskom jeziku pridonosi njihovoj međunarodnoj prepoznatljivosti. Također, sadržaj dopunske isprave o studiju dodatno je proširen, pa sada obuhvaća i ishode učenja svakog položenog kolegija. Detaljni prikaz ishoda učenja u dopunskim ispravama doprinosi preciznijem razumijevanju sadržaja i rezultata studijskog programa, posebice na europskom (i uopće međunarodnom) obrazovnom prostoru i tržištu rada. Ove promjene predstavljaju korak naprijed prema modernizaciji i digitalizaciji sustava visokog obrazovanja, njegovu usklađivanju s europskim standardima transparentnosti i unaprjeđenju međunarodne usporedivosti visokoškolskih kvalifikacija u europskom prostoru visokog obrazovanja.³⁶⁷

5. ZAKLJUČAK

Pravna regulativa visokog obrazovanja ima širu društvenu funkciju: stvarati stabilan i pravedan institucionalni okvir u kojem visoko obrazovanje može ostvariti svoju temeljnu ulogu u razvoju društva znanja, inovacija i društvenog napretka. Reformirani normativni okvir visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj potvrđuje nastojanje zakonodavca da sustav učini praktičnijim, otvorenijim i funkcionalno usklađenijim s europskim ciljevima. Analiza pozitivnopravnih propisa pokazuje kako reformirani normativni okvir ima karakteristike koje mogu doprinijeti jačanju dostupnosti visokog obrazovanja u cijelini, osobito kroz ravnopravno definirane uvjete pristupa studijima, materijalne uvjete studiranja, jasnije postupovne mehanizme zaštite studentskih prava te kroz rješenja usmjerena prema digitalizaciji i međunarodnoj usporedivosti stečenih kvalifikacija. Istodobno, određene zakonske odredbe upućuju na potrebu stalnog promišljanja odnosa između zakonske standardizacije i autonomije visokih učilišta u uređivanju pojedinih aspekata studiranja. Ovaj reformirani normativni okvir prije predstavlja evolucijski korak nego nekakav radikalni zaokret u normativnom uređenju dostupnosti visokog obrazovanja. Daljnji razvoj normativnog

³⁶⁶ ZVOZD, čl. 73. st. 4., Pravilnik o obliku i sadržaju svjedodžbe, diplome i dopunske isprave o studiju (NN 74/23), čl. 3. st. 4., čl. 4. st. 5., čl. 5. st. 5. i čl. 6. st. 1.

³⁶⁷ EK 2020.

okvira visokog obrazovanja nužno će ostati dinamičan proces koji zahtijeva kontinuirano prilagođavanje promjenama u znanstvenom, društvenom i gospodarskom okruženju. S obzirom na to da financijski uvjeti djelovanja visokih učilišta mogu značajno utjecati na kvalitetu njihova rada i na dostupnost studija uopće, ovo pitanje predstavlja također važan istraživački izazov za daljnje analize. Stoga, osiguravanje stvarne dostupnosti visokog obrazovanja ostaje trajni izazov javnih politika i pravne regulative, čija je temeljna svrha ne samo na odgovarajući način omogućiti pristup studiju, nego i stvoriti uvjete u kojima studenti mogu ravnopravno sudjelovati u studijskom procesu, razvijati svoje potencijale i u konačnici doprinositi razvoju društva znanja za vrijeme studija ali i nakon završetka studija.

LITERATURA:

1. Beg, M.; Jandroković, A. (2023). Obrazovanje i (ne)zaposlenost u Hrvatskoj i Europskoj uniji. *Notitia-časopis za ekonomske, poslovne i društvene teme*, 9(1), 1-9., DOI: 10.32676/n.9.1.1
2. Bilić, A. (2009). Akademska prava sveučilišnih nastavnika i suradnika u Republici Hrvatskoj. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 30(2), 860-885.
3. Brennan, J., Naidoo, R. (2008). Higher education and the achievement (and/or prevention) of equity and social justice. *Higher education*, 56(3), 287-302., DOI: 10.1007/s10734-008-9127-3
4. Chou, M. H., Jungblut, J., Ravinet, P., Vukasović, M. (2017). Higher education governance and policy: An introduction to multi-issue, multi-level and multi-actor dynamics. *Policy and society*, 36(1), 1-15., DOI: 10.1080/14494035.2017.1287999
5. Cifrić, I. (2017). Društveni kontekst obrazovanja. *Radovi Zavoda za znanstvenoistraživački i umjetnički rad u Bjelovaru*, 1(11), 1-14., DOI: 10.21857/9xn31cr32y
6. de Groof, J. (2012). Legal framework for freedom of education, u: *Balancing freedom, autonomy and accountability in education*, Wolf Legal Publishers, 1(25-61) 1.-38.
7. Doolan, K. (2009). O socijalnoj neosjetljivosti hrvatske obrazovne politike. *Revija za socijalnu politiku*, 16(2), 181-182., DOI: 10.3935/rsp.v16i2.870
8. Družić, I. (2020). Institucionalizacija reforme hrvatskog sustava znanosti i visokog obrazovanja. *Poslovna izvrsnost*, 14(2), 141-196., DOI: 10.22598/pi-be/2020.14.2.141
9. Farnell, T. (2009). Jamči li besplatno obrazovanje i jednak pristup obrazovanju? *Revija za socijalnu politiku*, 16(2), 186., DOI: 10.3935/rsp.v16i2.875
10. Farnell, T. (ur.) (2022). Obrazovne nejednakosti u Hrvatskoj: izazovi i potrebe iz perspektive dionika sustava obrazovanja, Zagreb: Institut za razvoj obrazovanja
11. Farnell, T., Kovač, V. (2010). Uklanjanje nepravednosti u visokom obrazovanju: prema politici „proširivanja sudjelovanja“ u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 17(2), 257-275., DOI: 10.3935/rsp.v17i2.916
12. Glavaš, J., Beletić-Tatić, I. (2023). Novi zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti s posebnim osvrtom na radnopravni status nastavnog osoblja na veleučilištima. *Zbornik Istarskog veleučilišta-Rivista dell'Università Istriana di scienze applicate*, 2(1), 37-44.

13. Has, F. (2025). Normativni okvir inkluzivnog visokog obrazovanja osoba s invaliditetom u Republici Hrvatskoj u odnosu na europski pravni prostor, u: *Zbornik radova međunarodno znanstveno-stručne konferencije 21. dani Mate Demarina: Odgoj i obrazovanje u suvremenom društvu*, 65.-79., Sveučilište u Zagrebu Učiteljski fakultet
14. Havelka, M. (2003). *Visoko obrazovanje u Hrvatskoj i europskim zemljama*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar
15. Joamets, K., Vasquez, M. C. S. (2020). Regulatory Framework of the Research-Based Approach to Education in the EU. *Ta/Tech Journal of European Studies*, 10(3), 109-136., DOI:10.1515/bjes-2020-0024
16. Jongbloed, B., Enders, J., Salerno, C. (2008). Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda. *Higher education*, 56(3), 303-324., DOI: 10.1007/s10734-008-9128-2
17. Labaš, D., Ciboci, L. (2010). Bolonjski proces i visoko školstvo medijskim očima. *Nova prisutnost: časopis za intelektualna i duhovna pitanja*, 8(3), 343-368.
18. Marginson, S. (2011). Higher education and public good. *Higher education quarterly*, 65(4), 411-433., DOI: 10.1111/j.1468-2273.2011.00496.x
19. Matković, T. (2009). Pregled statističkih pokazatelja participacije, prolaznosti i režima plaćanja studija u Republici Hrvatskoj 1991.-2007. *Revija za socijalnu politiku*, 16(2), 239-250., DOI: 10.3935/rsp.v16i2.871
20. Matković, T., Tomić, I., Vehovec, M. (2010). Efikasnost nasuprot dostupnosti? O povezanosti troškova i ishoda studiranja u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 17(2), 215-237., DOI: 10.3935/rspv17i2.919
21. Pastuović, N. (2006). Kako do društva koje uči. *Odgojne znanosti*, 8(2(12)), 421-441.
22. Puzić, S., Gregurović, M., Odak, I. (2021). Horizontalne razlike u visokom obrazovanju u Hrvatskoj: učinci različitih oblika kapitala na odabir fakulteta različitog društvenog statusa. *Revija za socijalnu politiku*, 28(1), 5-22., DOI: 10.3935/rsp.v28i1.1726
23. Scott, C. (2021). Managing higher education for a changing regulatory environment. *Public Administration and Policy*, 24(1), 7-20., DOI: 10.1108/PAP-10-2020-0045
24. Sertić, M. (2022). Bolonjska reforma sveučilišta i pitanje sreće u visokom obrazovanju. *Bogoslovska smotra*, 92(4), 671-695., DOI: 10.53745/bs.92.4.3

25. Slišković, A. (2011). Stres kod nastavnika u visokom obrazovanju. *Psihologijske teme*, 20(1), 67-89.
26. Slišković, A., Maslić Seršić, D., Burić, I. (2012). Izvori stresa u radu nastavnika u visokom obrazovanju. *Psihologijske teme*, 21(1), 83-103.
27. Šušak, I. (2023). Kvaliteta normativnog uređenja upravnog nadzora u visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti-povijesni prikaz. *Collected Papers of the Faculty of Law in Split/Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu*, 60(2), 395-407., DOI: 10.31141/zrpf.2023.60.148.395
28. Šušak, I. (2025). Je li programski ugovor u visokom obrazovanju upravni ugovor? *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 62(2), 229-258., DOI: 10.31141/zrpf.2025.62.156.229
29. Trow, M. (2007). Reflections on the transition from elite to mass to universal access: Forms and phases of higher education in modern societies since WWII. *International handbook of higher education*, 18, 243-280., DOI: 10.1007/978-1-4020-4012-2_13
30. Usher, A. (2009). Ten years back and ten years forward: developments and trends in higher education in Europe region. UNESCO Forum on Higher Education in the Europe Region: Access, Values, Quality and Competitiveness, 1-44.

Pravni izvori:

1. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija o uspostavi europskog prostora obrazovanja do 2025. (EUR-Lex, COM/2020/625)
2. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija o europskoj strategiji za sveučilišta (EUR-Lex, COM/2022/16)
3. Nacionalni plan razvoja sustava obrazovanja za razdoblje do 2027. godine (Ministarstvo znanosti i obrazovanja, ožujak 2023.)
4. Pariško priopćenje (EHEA, 2018)
5. Pravilnik o obliku i sadržaju svjedodžbe, diplome i dopunske isprave o studiju (NN 74/23)
6. Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na državnu stipendiju na temelju socio-ekonomskoga statusa (NN 114/23, 111/24, 126/25)
7. Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na novčanu potporu za pokriće dijela troškova prijevoza za studente s invaliditetom (NN 114/23)

8. Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava studenata na državnu stipendiju u STEM područjima znanosti (NN 70/23, 122/25)
9. Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava studenata u redovitom statusu na subvencionirano stanovanje (NN 68/23, 77/24)
10. Preporuka Vijeća (EU) 2021/2122 od 26. studenoga 2021. o Paktu za istraživanje i inovacije u Europi (Službeni list Europske unije, L 431/1, 2021)
11. Priopćenje iz Leuvena (EHEA, 2009)
12. Rezolucija Vijeća o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021.-2030.) (Službeni list Europske unije, C 66/1, 2021)
13. Rimsko ministarsko priopćenje (EHEA, 2020)
14. Uredba o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta u Republici Hrvatskoj (NN 78/23)
15. Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (NN 119/22)
16. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 2/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15, 131/17, 96/18)

LEGITIMNOST SUSTAVA NAGRAĐIVANJA U JAVNOM I PRIVATNOM SEKTORU

LEGITIMACY OF REWARD SYSTEMS IN THE PUBLIC AND PRIVATE SECTORS

Zvonimir Filipović, Doctor of Economic Sciences, predavač

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

Blage Zadre 2, 32000 Vukovar

e-mail: zfilipovic@vevu.hr

Sažetak:

Radom se analizira legitimnost sustava nagrađivanja u javnom i privatnom sektoru kroz komparativnu interpretaciju dvaju empirijskih istraživanja provedenih u Republici Hrvatskoj. Polazište rada jest pretpostavka kako percepcija pravednosti i transparentnosti sustava nagrađivanja predstavlja ključni element njegove institucionalne legitimnosti te važan preduvjet motivacije, učinkovitosti i dugoročne održivosti organizacija. U kontekstu koncepta pametne uprave, legitimnost unutarnjih upravljačkih mehanizama, osobito sustava plaća i nagrađivanja, promatra se kao temelj povjerenja zaposlenika i kvalitete javnih usluga. Empirijska osnova rada uključuje rezultate istraživanja provedenog među zaposlenicima javne uprave (N=51) te istraživanja u privatnom sektoru u području prodajnog menadžmenta prehrambene industrije (N=92). U privatnom sektoru utvrđena je iznimno snažna pozitivna korelacija između zadovoljstva sustavom nagrađivanja i percepcije pravednosti plaće ($\rho=0,981$; $p<0,01$). Komparativna analiza

otkriva strukturne razlike u temeljima legitimnosti dvaju sektora te upućuje na potrebu jačanja percepcijske legitimnosti nagrađivanja u javnoj upravi.

Ključne riječi: *legitimnost sustava nagrađivanja; percepcija pravednosti; javni sektor; privatni sektor; pametna uprava*

Abstract:

This paper analyses the legitimacy of reward systems in the public and private sectors through a comparative interpretation of two empirical studies conducted in Croatia. The starting assumption is that perceived fairness and transparency represent key elements of institutional legitimacy and preconditions for employee motivation and organisational sustainability. The empirical basis includes a survey among public administration employees (N=51) and research in food industry sales management (N=92). An extremely strong positive correlation between reward satisfaction and perceived pay fairness was found in the private sector ($\rho=0.981$; $p<0.01$). Comparative analysis reveals structural differences in the foundations of legitimacy and points to the need to strengthen perceived legitimacy in public administration.

Keywords: *reward system legitimacy; perceived fairness; public sector; private sector; smart governance*

1. UVOD

U suvremenim organizacijama sustav nagrađivanja predstavlja jedan od ključnih instrumenata upravljanja ljudskim potencijalima (Bahtijarević-Šiber, 2014). Njegova se važnost ne iscrpljuje u raspodjeli materijalnih naknada, nego obuhvaća simboličku, motivacijsku te institucionalnu dimenziju (Herzberg i suradnici, 1959; Vroom, 1964). Sustav nagrađivanja zaposlenicima šalje jasnu poruku o tome koje se ponašanje, rezultati i vrijednosti u organizaciji prepoznaju i cijene te zbog toga neposredno utječe na percepciju pravednosti, razinu radnog angažmana i osjećaj pripadnosti organizaciji.

Pitanje nagrađivanja posebno je osjetljivo u javnom sektoru, gdje se od organizacija očekuje istodobno poštovanje načela zakonitosti, jednakosti, racionalnosti i učinkovitosti. Javna uprava pritom nije samo sustav izvršavanja propisa, nego i institucionalni okvir unutar kojega se ostvaruju javne politike i pružaju usluge građanima (Koprić i suradnici, 2014; Petak, 2008). Ako zaposlenici percipiraju sustav ocjenjivanja i nagrađivanja kao netransparentan, nedovoljno poticajan ili nepravedan, posljedice se ne očituju samo na razini individualne motivacije, nego i na razini organizacijske učinkovitosti i povjerenja u institucije (Bilić i Filipović, 2023).

U privatnom sektoru sustavi nagrađivanja tradicionalno su snažnije povezani s tržišnom logikom, produktivnošću i mjerljivim rezultatima rada. Premda takvi sustavi mogu biti fleksibilniji i izravnije povezani s učinkom, ni oni nisu imuni na pitanje legitimnosti. Kada zaposlenici percipiraju da su nagrađeni pravedno i dosljedno, veća je vjerojatnost da će se identificirati s organizacijom i dugoročno zadržati visoku razinu radne učinkovitosti (Colquitt i suradnici, 2013; Kuvaas i suradnici, 2016; Filipović, 2025).

Cilj rada jest komparativno analizirati legitimnost sustava nagrađivanja u javnom i privatnom sektoru kroz sekundarnu interpretaciju dvaju empirijskih istraživanja provedenih u Republici Hrvatskoj te utvrditi u kojoj mjeri percepcija pravednosti, transparentnosti i poticajnosti sustava utječe na motivaciju zaposlenika i učinkovitost organizacije. Posebna aktualnost teme proizlazi iz središnje teme konferencije, koncepta „pametne uprave za pametno društvo“, kao i iz tekuće reforme sustava plaća u Republici Hrvatskoj (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2022).

2. TEORIJSKI OKVIR LEGITIMNOSTI SUSTAVA NAGRAĐIVANJA

2.1. TEORIJE MOTIVACIJE I ORGANIZACIJSKE PRAVEDENOSTI

Teorijska podloga za razumijevanje legitimnosti sustava nagrađivanja oslanja se na klasične teorije motivacije. Herzbergova teorija dvaju faktora razlikuje higijenske faktore, poput plaće, uvjeta rada i sigurnosti zaposlenja, od motivatora poput priznanja, odgovornosti i mogućnosti razvoja (Herzberg i suradnici, 1959). U tom okviru plaća ne djeluje nužno kao izvor dugoročne motivacije, ali njezina nepravednost ili neadekvatnost snažno utječe na nezadovoljstvo zaposlenika. Vroomova teorija očekivanja polazi od pretpostavke da će zaposlenici ulagati napor

samo ako vjeruju da njihov trud može dovesti do dobrog rezultata, a dobar rezultat do željene nagrade (Vroom, 1964). Ako zaposlenici ne percipiraju jasnu vezu između napora, učinka i nagrade, motivacijski učinak sustava nagrađivanja značajno se smanjuje.

Adamsova teorija pravednosti naglašava da zaposlenici procjenjuju nagradu kroz usporedbu odnosa uloženog rada i primljene naknade s odnosima drugih zaposlenika (Adams, 1965). Kada zaposlenik percipira neravnotežu, pojavljuje se osjećaj nepravde koji može rezultirati smanjenjem zalaganja, padom zadovoljstva i slabljenjem organizacijske predanosti. Suvremena istraživanja nadograđuju ovaj model uvođenjem trodimenzionalnog modela organizacijske pravednosti koji razlikuje distributivnu pravednost (procjena je li nagrada proporcionalna doprinosu), proceduralnu pravednost (pravednost procedure donošenja odluka) i interakcijsku pravednost (kvaliteta interpersonalnog tretmana). Rezultati meta-analize pokazali su da je iskustvo pravednosti jedan od najsnažnijih prediktora radnog angažmana i organizacijskog građanskog ponašanja (Colquitt i suradnici, 2013).

2.2. TRANSPARETNOST, POVJERENJE I INSTITUCIONALNA LEGITIMNOST

Legitimnost sustava nagrađivanja ne proizlazi samo iz visine plaće ili postojanja formalnih kriterija, nego i iz načina na koji zaposlenici razumiju i prihvaćaju logiku sustava. Transparentnost je pritom ključna komponenta. Kada su kriteriji nagrađivanja jasni, dostupni i dosljedno primijenjeni, zaposlenici lakše razvijaju povjerenje u organizaciju i njezine upravljačke mehanizme (Kuvaas i suradnici, 2016). Pritom načini na koje rukovoditelji komuniciraju i primjenjuju sustav nagrađivanja imaju neposredan učinak na percepciju motiviranosti zaposlenika (Costa i suradnici, 2022). U privatnom sektoru povjerenje u sustav nagrađivanja često je povezano s percepcijom tržišne racionalnosti, dok zaposlenici javnog sektora veću važnost pridaju dosljednosti, jednakosti postupanja i proceduralnoj pravednosti (Ćupurdija i suradnici, 2019).

U recentnoj literaturi sve se više naglašava kako zaposlenici sustav nagrađivanja procjenjuju i kao signal organizacijske kulture i vrijednosti. Thneibat i Sweis (2023) nalaze kako nagrađivanje temeljeno na učinku, kada je pravilno komunicirano i transparentno, potiče inovativno ponašanje zaposlenika. De Clercq i suradnici (2023) pokazuju kako nepravedne nagrade, bez obzira na njihov apsolutni iznos, dovode do smanjenja radne učinkovitosti i organizacijske predanosti. Organizacije

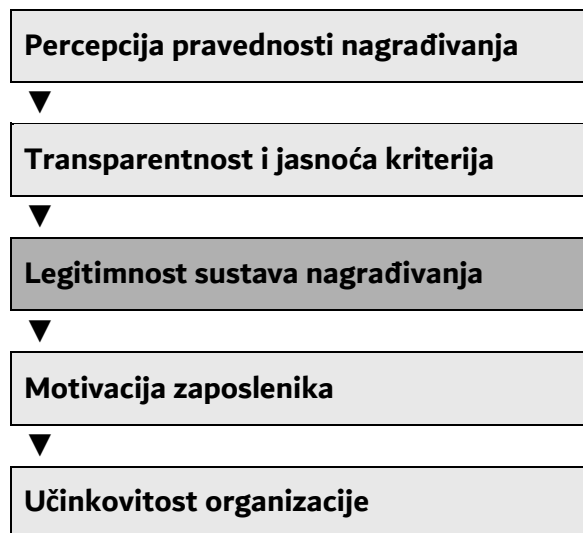
koje zanemaruju percepcijsku dimenziju legitimnosti riskiraju pad motivacije, povećanje fluktuacije i slabljenje organizacijske predanosti ključnih zaposlenika.

2.3. LEGITIMNOST SUSTAVA NAGRAĐIVANJA U KONTEKSTU PAMETNE UPRAVE

Koncept pametne uprave u pravilu se povezuje s digitalizacijom, automatizacijom upravnih postupaka i primjenom informacijskih tehnologija. Međutim, takvo shvaćanje ostaje nepotpuno ako ne uključuje i unutarnju organizacijsku dimenziju upravljanja. Ekonomska dimenzija javne uprave, uključujući sustave raspodjele resursa i nagrađivanja, čini temeljni preduvjet njezine funkcionalnosti i legitimnosti (Marinac i Sudarić, 2019). Pametna uprava mora istodobno biti tehnološki razvijena i institucionalno legitimna (Sudarić i suradnici, 2017). Pri tome je važno razumjeti kako normativni i institucionalni okvir upravljanja javnom vlašću određuje granice unutar kojih se mogu oblikovati poticajni sustavi nagrađivanja (Bilić, Subašić i Jurišić, 2017). Sustav koji zaposlenici percipiraju kao pravedan, transparentan i poticajan može povećati njihovu spremnost na profesionalni razvoj, inovativnost i prihvaćanje organizacijskih promjena. Nasuprot tome, sustav koji se percipira kao formalan, ali ne i stvarno pravedan, može ograničiti potencijal reformi i smanjiti unutarnju učinkovitost organizacije.

Na temelju izloženih teorijskih polazišta moguće je oblikovati konceptualni model koji prikazuje pretpostavljeni slijed odnosa između ključnih dimenzija legitimnosti sustava nagrađivanja i organizacijske učinkovitosti (Slika 1). Model polazi od percepcije pravednosti nagrađivanja kao temeljnog inputa te posredovanjem transparentnosti kriterija i institucionalne legitimnosti vodi prema motivaciji zaposlenika i u konačnici, prema učinkovitosti organizacije.

Slika 1. Konceptualni model legitimnosti sustava nagrađivanja u organizacijama



Izvor: izrada autora

3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Rad se temelji na sekundarnoj komparativnoj analizi dvaju empirijskih istraživanja provedenih u Republici Hrvatskoj u različitim institucionalnim kontekstima, javnom i privatnom sektoru (Armstrong i Taylor, 2023). Takav pristup omogućuje usporedbu percepcije zaposlenika o sustavu nagrađivanja u organizacijama koje se razlikuju po načinu upravljanja, normativnom okviru i tržišnim uvjetima poslovanja.

Prvo istraživanje provedeno je među zaposlenicima javne uprave s ciljem analize motiviranosti, percepcije sustava nagrađivanja i učinkovitosti postojećeg modela upravljanja ljudskim potencijalima (Bilić i Filipović, 2023). Istraživanje je provedeno metodom anketnog upitnika na uzorku od N=51 ispitanika zaposlenog u različitim institucijama javne uprave. Upitnik je sadržavao pitanja o duljini radnog staža, percepciji učinkovitosti rada, zadovoljstvu sustavom ocjenjivanja i nagrađivanja te mogućnostima stručnog usavršavanja.

Drugo istraživanje provedeno je u privatnom sektoru u prehrambenoj industriji, u segmentu prodajnog menadžmenta (Filipović, 2025). Uzorak je obuhvatio N=92 ispitanika. Korišten je standardizirani anketni upitnik s 12 tvrdnji podijeljenih u dvije grupe: zadovoljstvo sustavom

nagrađivanja (6 tvrdnji) i percepcija pravednosti plaće (6 tvrdnji), mjerenih Likertovom skalom od 1 do 10. Pouzdanost mjernih instrumenata provjerena je Cronbachovim alfa koeficijentom ($\alpha=0,89$ i $\alpha=0,87$), a za procjenu korelacije korišten je Spearmanov koeficijent korelacije. Razlike u parnim procjenama testirane su Wilcoxonovim testom predznaka i rangova.

4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

4.1. REZULTATI ISTRAŽIVANJA U JAVNOM SEKTORU

Rezultati istraživanja provedenog među zaposlenicima javne uprave ukazuju na nekoliko važnih obilježja percepcije sustava nagrađivanja (Bilić i Filipović, 2023). Zaposlenici javne uprave u velikoj mjeri prepoznaju važnost motivacije i stručnog usavršavanja za kvalitetno obavljanje radnih zadataka. Više od polovice ispitanika smatra da sustav ocjenjivanja nije dovoljno poticajan te da u postojećem obliku ne prepoznaje u dovoljnoj mjeri kvalitetu i predanost radu. Slična percepcija prisutna je i u odnosu na sustav nagrađivanja, koji dio ispitanika doživljava kao nedovoljno diferenciran i nedovoljno povezan s individualnim rezultatima rada.

Ovaj nalaz konzistentan je s teorijskim modelom proceduralnog aspekta pravednosti (Colquitt i suradnici, 2013), prema kojemu zaposlenici javne uprave ne osporavaju samo iznos nagrade, nego i proces kojim se do nje dolazi. Analiza rezultata također pokazuje kako zaposlenici javne uprave značajnu važnost pridaju materijalnim motivatorima, što donekle proturječi Herzbergovoj (1959) tezi o plaći kao isključivo higijenskom faktoru, sugerirajući kako u kontekstu javne uprave percepcija adekvatnosti plaće ima i motivacijski učinak.

4.2. REZULTATI ISTRAŽIVANJA U PRIVATNOM SEKTORU

Rezultati istraživanja provedenog u privatnom sektoru pokazuju nešto drugačiju strukturu percepcije sustava nagrađivanja (Filipović, 2025). Deskriptivna statistika pokazuje kako su prosječne vrijednosti obje ključne varijable na umjereno pozitivnoj razini ($M \approx 6,3$ na skali od 1 do 10), s relativno ujednačenom disperzijom odgovora ($SD \approx 1,9$). To ukazuje na generalno povoljne,

ali ne i jednoznačne procjene jer unutar iste organizacije postoje zaposlenici koji su iznimno zadovoljni i oni koji su iznimno nezadovoljni sustavom nagrađivanja.

Najvažniji nalaz istraživanja jest iznimno snažna pozitivna korelacija između zadovoljstva sustavom nagrađivanja i percepcije pravednosti plaće ($p=0,981$; $p<0,01$). Wilcoxonov test predznaka i rangova pokazao je kako nema statistički značajne razlike između prosječnih ocjena tih dviju varijabli (6,34 vs. 6,29), što sugerira kako zaposlenici ove dimenzije percipiraju kao jedinstven fenomen, koji se može nazvati percepcijom legitimnosti sustava nagrađivanja (Filipović, 2025). Dobiveni rezultati potvrđuju nalaze prethodnih istraživanja koja naglašavaju važnost percepcije pravednosti u oblikovanju zadovoljstva zaposlenika sustavom nagrađivanja (Colquitt i suradnici, 2013; De Clercq i suradnici, 2023).

5. KOMPARATIVNA ANALIZA JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA

Komparativna analiza rezultata istraživanja ukazuje na strukturne razlike u percepciji legitimnosti sustava nagrađivanja između javnog i privatnog sektora, koje su konzistentne s teorijskim distinkcijama između distributivne i proceduralne dimenzije organizacijske pravednosti (Colquitt i suradnici, 2013).

U privatnom sektoru empirijski potvrđena gotovo savršena korelacija ($p=0,981$) potvrđuje da u iskustvu zaposlenika ne postoji razlika između „sustav je pravedan” i „sustav je zadovoljavajući”. Ovaj nalaz otvara mogućnost uvođenja integrirajućeg konstrukta percipirane legitimnosti sustava nagrađivanja koji unificira ove dimenzije (Filipović, 2025). Nasuprot tome, u javnom sektoru postoji raskorak između formalne i percepcijske legitimnosti jer zaposlenici prihvaćaju zakonitost sustava, ali ne nužno i njegovu pravednost i poticajnost (Bilić i Filipović, 2023).

Rezultati komparativne analize ukazuju na suštinski različite temelje legitimnosti sustava nagrađivanja u javnom i privatnom sektoru, uvjetovane institucionalnom logikom djelovanja svakog sektora. Privatni sektor legitimira nagrađivanje kroz tržišnu logiku i učinak, dok javni sektor to čini kroz pravo i proceduru. Problem koji empirijska istraživanja razotkrivaju jest taj da percepcija zaposlenika ne prati nužno tu formalnu logiku. Kako bi se strukturirale utvrđene razlike između dvaju sektora, u nastavku se daje pregled ključnih dimenzija percepcije legitimnosti sustava nagrađivanja (Tablica 1).

Tablica 1. Komparativna analiza percepcije legitimnosti sustava nagrađivanja u javnom i privatnom sektoru

Dimenzija analize	Javni sektor	Privatni sektor
Institucionalni okvir	Normativno reguliran sustav temeljen na zakonima, pravilnicima i kolektivnim ugovorima	Fleksibilniji sustav prilagođen tržišnim uvjetima i poslovnim ciljevima
Dominantna vrsta pravednosti	Proceduralna pravednost (transparentnost pravila, jednakost postupanja)	Distributivna pravednost (odnos između učinka i nagrade)
Povezanost učinka i nagrade	Ograničena, normativni okvir smanjuje mogućnost individualizacije	Izražena, jasna veza između rezultata rada i visine nagrade
Percepcija poticajnosti	Dio zaposlenika sustav percipira nedovoljno poticajnim	Sustav snažnije potiče radni učinak
Transparentnost kriterija	Formalno definirani kriteriji, ponekad percipirani kao odvojeni od rezultata rada	Kriteriji jasnije vezani uz poslovne rezultate
Odnos zadovoljstva i pravednosti	Umjerena percepcijska integriranost, prostor za unapređenje	Iznimno snažna korelacija ($p=0,981$; $p<0,01$)
Temelj legitimnosti	Normativna legitimnost: sustav je legitiman jer je zakonit	Tržišna legitimnost: sustav je legitiman jer nagrađuje učinak

Izvor: izrada autora na temelju Bilić i Filipović (2023) i Filipović (2025)

U privatnom sektoru empirijski potvrđena snažna korelacija između zadovoljstva sustavom i percepcije pravednosti konzistentna je s nalazima Colquitt i suradnika (2020), koji pokazuju kako distributivna pravednost snažno predviđa zadovoljstvo zaposlenika. Kuvaas i suradnici (2022) dodatno naglašavaju kako transparentno komunicirani kriteriji nagrađivanja, koji jasno odražavaju stvarni doprinos zaposlenika, pojačavaju unutarnju motivaciju i povjerenje u sustav.

U javnoj upravi nalaz kako više od polovice ispitanika smatra sustav nedovoljno poticajnim (Bilić i Filipović, 2023) upućuje na raskorak između normativne i percepcijske legitimnosti. Reforma plaća u javnom sektoru, zacrtana Nacionalnim planom razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2022), nastoji uspostaviti jasnije kriterije vrednovanja rada. Međutim, sama normativna reforma nije dovoljna, potrebna je i promjena upravljačke prakse koja zaposlenicima vidljivo i dosljedno komunicira pravednost sustava.

U kontekstu koncepta pametne uprave integracija digitalnih alata u procese ocjenjivanja i upravljanja učinkom može, ako je pravilno implementirana, poboljšati transparentnost i objektivnost sustava nagrađivanja. Tommasi i suradnici (2025) pokazuju kako je osjećaj svrhovitosti rada i kompetentnosti ključan za dnevnu angažiranost zaposlenika, što su dimenzije koje digitalni alati sami po sebi ne mogu zamijeniti. Stoga pametna uprava zahtijeva istodobno unaprjeđenje tehnološke infrastrukture i percepcijske legitimnosti upravljačkih mehanizama. Na temelju rezultata komparativne analize moguće je identificirati konkretne implikacije za razvoj pametne uprave, koje su prikazane u nastavku (Tablica 2).

Tablica 2. Implikacije legitimnosti sustava nagrađivanja za razvoj pametne uprave

Dimenzija pametne uprave	Uloga sustava nagrađivanja	Očekivani učinci
Profesionalizacija	Uvođenje jasnih i transparentnih kriterija ocjenjivanja i nagrađivanja zaposlenika	Veća motivacija zaposlenika i povećanje kvalitete javnih usluga
Povezanost učinka i nagrade	Jačanje veze između rezultata rada i nagrađivanja	Poticanje učinkovitosti i odgovornosti zaposlenika
Transparentnost upravljanja	Javno dostupni i razumljivi kriteriji nagrađivanja	Jačanje povjerenja zaposlenika u instituciju
Organizacijska kultura	Nagrađivanje inovativnosti i profesionalnog razvoja	Razvoj inovativne i razvojno orijentirane javne uprave
Digitalna transformacija	Integracija digitalnih alata u ocjenjivanje i upravljanje učinkom	Veća objektivnost evaluacije i učinkovitije upravljanje
Institucionalna legitimnost	Percepcija pravednog i dosljednog sustava nagrađivanja	Jačanje povjerenja zaposlenika i stabilnosti organizacije

Izvor: izrada autora

6. ZAKLJUČAK

Legitimnost sustava nagrađivanja predstavlja ključni element profesionalizacije i dobre vladavine. Komparativna analiza dvaju empirijskih istraživanja provedenih u javnom i privatnom sektoru u Republici Hrvatskoj pokazuje kako se temelji legitimnosti bitno razlikuju između ta dva sektora, ali kako je u obama prisutna ista potreba jer zaposlenici moraju percipirati sustav kao pravedan, transparentan i konzistentno primijenjen.

U privatnom sektoru legitimnost sustava nagrađivanja ostvaruje se kroz tržišnu logiku i jasnu povezanost učinka i nagrade, što rezultira gotovo savršenom integriranošću percepcije pravednosti i zadovoljstva sustavom ($p=0,981$). Ovaj nalaz sugerira kako u privatnom sektoru zadovoljstvo sustavom nagrađivanja i percepcija pravednosti plaće mogu biti konceptualizirani kao jedinstven konstrukt, koji se može opisati kao percipirana legitimnost sustava nagrađivanja (Filipović, 2025).

U javnom sektoru normativni okvir snažno određuje strukturu sustava nagrađivanja, ali percepcija njegove poticajnosti i pravednosti ostaje izazov koji je posebno važan u kontekstu tekuće reforme plaća u Republici Hrvatskoj (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2022). Raskorak između formalne i percepcijske legitimnosti osnažuje argument kako sama normativna reforma nije dovoljna, potrebna je i promjena upravljačke prakse koja zaposlenicima vidljivo i dosljedno komunicira pravednost sustava.

Pametna uprava stoga ne podrazumijeva samo digitalnu transformaciju javnih institucija, već i razvoj legitimnih i učinkovitih upravljačkih mehanizama unutar organizacija. Sustavi nagrađivanja koji uživaju povjerenje zaposlenika su transparentni, pravedni i percipiraju se kao poticajni, predstavljaju važan temelj za profesionalizaciju javne uprave, poboljšanje kvalitete javnih usluga i izgradnju organizacijske kulture usmjerene prema pametnoj upravi (Alfirević i suradnici, 2013).

LITERATURA

1. Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 2, pp. 267–299). Academic Press. [https://doi.org/10.1016/S0065-2601\(08\)60108-2](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(08)60108-2)
2. Alfirević, N., Pavičić, J., Najev Čačija, L., Mihanović, Z., & Matković, J. (2013). *Osnove marketinga i menadžmenta neprofitnih organizacija*. Školska knjiga.
3. Armstrong, M., & Taylor, S. (2023). *Armstrong's handbook of human resource management practice: A guide to the theory and practice of people management* (16th ed.). Kogan Page.
4. Bahtijarević-Šiber, F. (2014). *Menadžment ljudskih potencijala*. Školska knjiga.
5. Bilić, S., & Filipović, Z. (2023). Motivacija i nagrađivanje zaposlenih u javnoj upravi. In *Zbornik radova 13. međunarodne konferencije Razvoj javne uprave* (pp. 24–34). Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru. <https://www.vevu.hr/zbornik-radova-sa-13-medunarodne-konferencije-razvoj-javne-uprave/>
6. Bilić, S., Subašić, S., & Jurišić, S. L. (2017). Transformacija i funkcija javne vlasti Bosne i Hercegovine u kontekstu s načelima upravnog prava. *Zbornik radova*, 7(2), 167–175.
7. Colquitt, J. A., Scott, B. A., Rodell, J. B., Long, D. M., Zapata, C. P., Conlon, D. E., & Wesson, M. J. (2013). Justice at the millennium, a decade later: A meta-analytic test of social exchange and affect-based perspectives. *Journal of Applied Psychology*, 98(2), 199–236. <https://doi.org/10.1037/a0031757>
8. Costa, R. L. D., Gonçalves, R., Félix, J., Martinho, F., Pereira, L., & Dias, Á. (2022). Employee perception of their motivation based on the methods used by the leader. *International Journal of Knowledge Management Studies*, 13(4), 402–422. <https://doi.org/10.1504/IJKMS.2022.126157>
9. Ćupurdija, M., Moslavac, B., & Balog, A. (2019). *Upravljanje ljudskim potencijalima i radni odnosi*. Libertin naklada.
10. De Clercq, D., Haq, I. U., & Azeem, M. U. (2023). Unfair rewards, poorly performing organizations and perceptions of deservingness as explanations of diminished job performance. *Journal of Organizational Effectiveness: People and Performance*, 10(4), 624–643. <https://doi.org/10.1108/JOEPP-11-2022-0315>

11. Filipović, Z. (2025). Analysis of the connection between the reward system and the perception of efficiency in sales management. *Journal of Innovative Business and Management*, 17(2). <https://doi.org/10.32015/JIBM.2025.17.9>
12. Herzberg, F., Mausner, B., & Snyderman, B. (1959). *The motivation to work* (2nd ed.). Wiley.
13. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., & Đulabić, V. (2014). *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
14. Kuvaas, B., Buch, R., & Dysvik, A. (2016). Performance management: Perceiving goals as invariable and implications for perceived job autonomy and work performance. *Human Resource Management*, 55(3), 401–412. https://www.academia.edu/download/39560592/Performance_Management_Perceiving_Goals_20151030-8305-co9chi.pdf
15. Marinac, A., & Sudarić, Ž. (2019). *Ekonomika javne uprave*. Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru.
16. Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske. (2022). *Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine* (Narodne novine, br. 38/2022). <https://mpu.gov.hr>
17. Petak, Z. (2008). Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao*, 45(2), 9–26. <https://www.academia.edu/download/75973617/45591.pdf>
18. Sudarić, Ž., Ivanković, D., & Čorak, M. (2017). Inovacijsko poduzetništvo i menadžment – pokretačka snaga razvoja javne uprave. In *PILC PAR International Scientific and Professional Leadership Conference: Creative Leadership* (pp. 294–313).
19. Thneibat, M. M., & Sweis, R. J. (2023). The impact of performance-based rewards and developmental performance appraisal on innovation: The mediating role of innovative work behaviour. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 72(6), 1646–1666. <https://doi.org/10.1108/IJPPM-03-2021-0117>
20. Tommasi, F., Sartori, R., Ceschi, A., & Dickert, S. (2025). What makes a workday meaningful? Evidence on the role of task significance, competence and subjective meaningful work. *Evidence-based HRM: A Global Forum for Empirical Scholarship*, 13(2), 319–338. <https://www.emerald.com/ebhrm/article/13/2/319/1246485>
21. Vroom, V. H. (1964). *Work and motivation*. Wiley

Izvorni znanstveni članak | Original scientific paper

TUŽBE ZBOG POVREDE OBVEZE U PRAVU EU S POSEBNIM OSVRTOM NA POSTUPKE POKRENUTE PROTIV REPUBLIKE HRVATSKE*[♣]

prof.dr.sc. Tunjica Petrašević

Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Pravni fakultet Osijek

Stjepana Radića 13, Osijek

tpetrase@pravos.hr

* Ovaj rad se temelji na ranijim istraživanjima i objavljenim radovima autora, dopunjeno rezultatima novijih istraživanja. Vidi npr. rad: Duić, D. i Petrašević, T. (2019). Pet godina primjene prava Europske unije – analiza postupaka zbog povrede prava EU pokrenutih protiv Republike Hrvatske i prethodnih pitanja hrvatskih sudova. Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, X (1), 65-95. <https://doi.org/10.32984/gapzh.10.1.4> U spomenutom radu se analizira iskustva prvih pet godina članstva RH u EU pri čemu se analiziraju prethodna pitanja nacionalnih sudova i postupci protiv RH zbog povrede prava EU. U ovom radu će se fokus staviti isključivo na postupke zbog povrede obveze u pravu EU pokrenute do kraja 2025. godine.

[♣] Ovo istraživanje financira Europska unija – NextGenerationEU: *Implementacijski i provedbeni izazovi europskog prava na odabrane institute u hrvatskom pravnom sustavu* (IPIE), šifra projekta: 581-UNIOS-88. Izneseni stavovi i mišljenja samo su autorova i ne odražavaju nužno službena stajališta Europske unije ili Europske komisije. Ni Europska unija ni Europska komisija ne mogu se smatrati odgovornima za njih.

Sažetak:

Zakonodavni postupak u Europskoj uniji (dalje: EU) je centraliziran, u rukama Europskog parlamenta i Vijeća EU kao dva suzakonodavca, dok se pravo EU primjenjuje decentralizirano. Primjena prava EU je obveza država članica, koje su obvezne pravovremeno, potpuno i ispravno primjenjivati pravo Europske unije. To je prije svega zadaća nacionalnih sudova i upravnih tijela u najširem smislu riječi. Europska komisija (dalje: Komisija ili EK) kao "čuvarica Ugovora" redovito prati da li države članice poštuju pravo EU o čemu donosi izvješće u formi tzv. paketa o povredama i predlaže pravne radnje protiv država članica koje postupaju protivno pravo EU. Postupak protiv države članice koja krši pravo EU može pokrenuti Europska komisija (čl. 258 UFEU) ili druga država članica (čl. 259 UFEU). Države članice tek iznimno podnose tužbe jedna protiv druge, u pravilu to čini Komisija. Postupak se pokreće pred Sudom EU koji odlučuje krši li neka država članica obveze utemeljene u pravu EU. Ukoliko Sud EU utvrdi da povreda postoji, može izreći vrlo visoke novčane sankcije.

Republika Hrvatska (dalje: RH) punopravna je članica Europske unije od 1. srpnja 2013. godine. Prvo desetljeće primjene prava EU u RH zaslužuje znanstvenu analizu uspješnosti i izazova s kojima smo se susreli. Iskustva RH mogu itekako pomoći susjednim zemljama koje su na putu u članstvo kako bi se što bolje pripremile i svladale eventualne prepreke pred kojima će se i same zateći. Rad će biti strukturiran u četiri poglavlja. U prvom dijelu se daju uvodne napomene o temi radi i ciljevima istraživanja. U drugom dijelu rada će se opisati sam postupak zbog povrede prava EU koji ima svoje dvije faze: predsudsku i sudsku. U trećem, središnjem dijelu rada će se dati jedna sveobuhvatna analiza svih postupaka pokrenutih protiv RH zbog povrede prava EU do kraja 2025. godine. U četvrtom dijelu se izvode određeni zaključci i daju prijedlozi kako unaprijediti primjenu prava EU kako bi se izbjegli postupci zbog povrede ili barem njihov broj sveo na minimum.

Ključne riječi: *Europska unija, implementacija, postupak zbog povrede prava EU, Sud EU*

Summary:

The European Union's (hereinafter: EU) legislative framework is characterized by a high degree of centralization at the normative level, with the European Parliament and the Council of the European Union acting as co-legislators. By contrast, the application and enforcement of EU law are fundamentally decentralized. Responsibility for the timely, complete, and correct implementation of EU legal norms rests with the Member States and is exercised primarily through national courts and administrative authorities in the broadest sense. Compliance with these obligations is subject to systematic supervision by the European Commission (hereinafter: Commission or EC), acting in its role as the "guardian of the Treaties." Where shortcomings are identified, the Commission issues infringement packages and, where necessary, initiates proceedings against non-compliant Member States. Infringement proceedings may be brought either by the Commission under Article 258 TFEU or, more exceptionally, by a Member State against another Member State pursuant to Article 259 TFEU. In practice, the enforcement mechanism is overwhelmingly driven by the Commission. The Court of Justice of the European Union, which determines whether a Member State has failed to fulfil its obligations under EU law and, in cases of persistent non-compliance, may impose substantial financial penalties, adjudicates such proceedings. The Republic of Croatia (hereinafter: RC) has been a full member of the European Union since 1 July 2013. The first decade of EU law application in Croatia therefore provides a valuable basis for scholarly assessment, both in terms of achievements and of the structural and practical challenges encountered. The Croatian experience is also of particular relevance for neighboring states in the process of EU accession, as it offers important lessons for anticipating and addressing potential difficulties in the implementation of EU law. This paper is structured in four parts. The first part sets out the introductory framework, research objectives, and methodology. The second part examines the infringement procedure as such, with particular emphasis on its pre-litigation and judicial phases. The third and central part offers a comprehensive analysis of all infringement proceedings initiated against the Republic of Croatia up to the end of 2025. The final part formulates conclusions and proposes measures aimed at improving national compliance with EU law, with a view to preventing infringement proceedings or, at a minimum, significantly reducing their frequency.

Key Words: *European Union, implementation, infringement procedure, Court of Justice of the EU*

1. UVOD

Zakonodavni postupak u Europskoj uniji je centraliziran, u rukama Europskog parlamenta i Vijeća EU kao dva suzakonodavca. Nasuprot tome, pravo EU se primjenjuje decentralizirano, od strane nacionalnih sudova i upravnih tijela u najširem smislu riječi. (Petrašević, 2014:15). Primjena prava EU je dakle obveza država članica, koje su dužne pravovremeno, potpuno i ispravno primjenjivati pravo Europske unije. Ta obveza proizlazi iz tzv. klauzule ili načela lojalnosti (Josipović, 2005:29-44) propisane u čl. 4 st. 3 UEU koji glasi:

Na temelju načela lojalne suradnje i uz puno uzajamno poštovanje, Unija i države članice međusobno si pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ.

Države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovorâ ili akata institucija Unije.

Države članice olakšavaju ostvarivanje zadaća Unije i suzdržavaju se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije.

Kada govorimo o ulozi nacionalnih sudova u pravnom poretku Europske unije, Sud EU je u ranoj fazi europske integracije utvrdio da su nacionalni sudovi primarno zaduženi za zaštitu prava pojedinaca koja su im izravno zajamčena pravom Europske unije. Nacionalni sudovi obvezni su primijeniti normu europskog prava kada ona ima izravni učinak, a nacionalni sudac dužan je ne primijeniti nacionalno pravo ako je ono u suprotnosti s europskim pravom, u skladu s načelom nadređenosti. Također, nacionalne norme treba tumačiti u skladu s pravom Europske unije, primjenjujući načelo usklađene interpretacije. (Petrašević, 2014:15, Petrašević i Duić, 2019:66-67 i Claes; 2006:3) Slijedom toga, nacionalni sudovi djeluju i kao europski sudovi te snose primarnu odgovornost za pravilnu primjenu europskog prava. (Ćapeta, 2002., Petrašević, 2014:75) Europska komisija (dalje: Komisija) kao "čuvarica Ugovora"³⁶⁸ redovito prati da li države članice

³⁶⁸ Izraz „čuvarica Ugovora” je neformalni, ali široko uobičajen opis pravne uloge Europske komisije. Ne postoji jedan jasno utvrđen autor ili točno utvrđen trenutak prvog pojavljivanja fraze „Komisija kao čuvarica Ugovora”. Više na: https://commission.europa.eu/about/role/law_en, pristup 30. siječnja 2026.

poštuju pravo EU o čemu donosi izvješće u formi tzv. paketa o povredama³⁶⁹ i predlaže pravne radnje protiv država članica koje postupaju protivno pravo EU. Postupak protiv države članice koja krši pravo EU može pokrenuti Europska komisija (čl. 258 UFEU) ili druga država članica (čl. 259 UFEU). Države članice tek iznimno podnose tužbe jedna protiv druge, u pravilu to čini Komisija. Postupak se pokreće pred Sudom EU, konkretno pred Sudom, koji odlučuje krši li neka država članica obveze utemeljene u pravu EU.³⁷⁰ Ukoliko Sud EU utvrdi da povreda postoji, može izreći vrlo visoke novčane sankcije. Ovaj postupak će detaljnije biti opisan u drugom poglavlju. Republika Hrvatska (dalje: RH) punopravna je članica Europske unije od 1. srpnja 2013. godine. Prvo desetljeće primjene prava EU u RH zaslužuje znanstvenu analizu uspješnosti i izazova s kojima smo se susreli. Iskustva RH mogu itekako pomoći susjednim zemljama koje su na putu u članstvo kako bi se što bolje pripremile i svladale brže i jednostavnije eventualne prepreke pred kojima će se i same zateći. Tema postupka zbog povrede prava Europske unije nedovoljno je istražena u Republici Hrvatskoj, što opravdava znanstvenu relevantnost izrade ovog rada. Intencija ovog istraživanja nije iscrpno opisivanje samog postupka zbog povrede, već fokusiranje na postupke pokrenute protiv Republike Hrvatske. Glavni cilj rada jest pružiti uvid i analitički okvir koji može pridonijeti unapređenju primjene prava Unije u RH u nadolazećem razdoblju. U istraživanje se polazi od sljedeće dvije hipoteze: 1.) U drugom petogodišnjem razdoblju članstva RH u EU primijećeno je unapređenje primjene prava Unije, što se ogleda u smanjenju broja postupaka pokrenutih zbog povrede prava EU u usporedbi s prvim petogodišnjim razdobljem. 2.) Prvih pet godina članstva RH predstavljalo je razdoblje prilagodbe na pravni okvir EU-a. Kako bi se potvrdile ili opovrgnule početne hipoteze, potrebno je odgovoriti na nekoliko ključnih istraživačkih pitanja. Prvo, koliki je ukupni broj povreda prava Unije koje je počinila Republika Hrvatska u promatranom razdoblju, pri čemu će se posebno usporediti prvih pet godina članstva s drugim petogodišnjim razdobljem? Drugo, koje su najčešće vrste povreda prava Unije? Treće, u kojim su područjima prava Unije povrede najzastupljenije? Konačno, koliko je postupaka, u konačnici, pokrenuto pred Sudom Europske unije, s obzirom na to da se značajan dio povreda otkloni tijekom predsudske

³⁶⁹ Dostupni na: <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/search-infringement-decisions/?langCode=EN>, pristup 9. veljače 2026.

³⁷⁰ Sud EU se kao institucija Europske unije sastoji od dva suda: Sud i Opći sud. Više o sastavu i nadležnosti suda vidi: Petrašević, 2016:21-30).

faze postupka? Rad će biti strukturiran u četiri dijela. U prvom dijelu se daju uvodne napomene o temi radi i ciljevima istraživanja. U drugom dijelu rada će se opisati sam postupak zbog povrede prava EU koji ima svoje dvije faze: pretsudsku i sudsku. U trećem, središnjem dijelu rada će se dati jedna sveobuhvatna analiza svih postupaka pokrenutih protiv RH zbog povrede prava EU do kraja 2025. godine. U četvrtom dijelu se izvode određeni zaključci i daju prijedlozi kako dodatno unaprijediti primjenu prava EU kako bi se izbjegli postupci zbog povrede ili njihov broj barem sveo na minimum.

2. POSTUPAK ZBOG POVREDE OBVEZE U PRAVU EU

Predmetnim postupkom zbog povrede obveze u pravu EU (*engl. infringement procedure*), Sud EU ostvaruje nadzor nad usklađenošću postupanja država članica s pravom Europske unije. Riječ je o **jedinom pravnom mehanizmu** kojim se osigurava **izravan sudski nadzor nacionalnog zakonodavstva država članica**, dok se u svim ostalim situacijama kontrola primjene prava Unije provodi posredno, putem nacionalnih sudova. (Petrašević, 2016:31; Petrašević i Duić, 2019:67) U nastavku rada analiziraju se temeljna obilježja navedenog postupka, uključujući pitanje aktivne i pasivne procesne legitimacije, razloge pokretanja postupka, krug subjekata čije postupanje može predstavljati povredu prava Unije i dovesti u konačnici do odgovornosti države članice, kao i pojedine faze postupka te vrste sankcija koje Sud EU može izreći.³⁷¹ Tužbu zbog povrede prava Europske unije mogu pokrenuti Europska komisija sukladno članku 258. UFEU-a ili država članica protiv druge države članice temeljem članka 259. UFEU-a, pri čemu je pasivno legitimirana uvijek država članica Europske unije. (Petrašević i Dadić, 2013:80, 91) Iako je Ugovorima izričito predviđena mogućnost međudržavnih tužbi, praksa pokazuje da su takvi postupci iznimno rijetki. Pokretanje postupka protiv druge države članice moglo bi se percipirati kao narušavanje međudržavnih odnosa i političke kohezije unutar EU. (Petrašević. 2016:31). Premda su takve tužbe uistinu rijetkost, Slovenija je pred Sudom 2018. godine tužila Republiku Hrvatsku zbog graničnog spora u Piranskom zaljevu. (Slovenija v. Hrvatske, C-457/18, ECLI:EU:C:2020:65;

³⁷¹ Ovo poglavlje se sadržajno temelji na poglavlju u knjizi autora. Vidi: Petrašević, T., Postupci pred Sudom EU // Procesno-pravni aspekti prava EU/ Petrašević, T., Vuletić. I. (ur.), Osijek, 2016. str. 21-65.

Marteljan, 2019:244-245). Slovenija je samostalno podnijela tužbu, budući da Europska komisija nije odlučila podnijeti tužbu protiv Hrvatske nakon što je prethodno provela administrativni predsudski postupak. Komisija nije čak izdala niti obrazloženo mišljenje. (C-457/18, par. 40). Sud se presudom Velikog vijeća³⁷² od 31. siječnja 2020. godine oglasio nenadležnim i odbio tužbu Slovenije jer se predmet spora odnosi na tumačenje i primjenu međunarodnog prava o granici, a ne na primjenu prava Unije. Sud je pozvao obje strane da riješe spor bilateralno prema međunarodnom pravu u duhu lojalne suradnje. (C-457/18, par. 108, 109)

Članak 258. UFEU-a propisuje da se postupak zbog povrede obveza može pokrenuti protiv države članice koja „nije ispunila neku obvezu na temelju Ugovorâ“. Pojam „povreda Ugovorâ“ ne odnosi se isključivo na povredu osnivačkih ugovora, već obuhvaća svaku povredu prava EU-a utemeljenog na njima, uključujući sekundarno pravo, međunarodne ugovore koji obvezuju Uniju, opća načela prava te odluke Suda Europske unije. (Lenaerts, Maselis, Gutman, 2014, 162). Povreda može nastati aktivnim postupanjem (radnjom) ili propustom, bilo kroz pravni propust, poput neimplementacije direktive, bilo kroz administrativnu praksu suprotnu pravu Unije. (Petrašević, 2013:89-90; Petrašević, 2016:31) Kako navodi Prete, ne postoji *de minimis* pravilo u pogledu povreda koje se mogu utvrditi i sama činjenica nepoštovanja obveze propisane pravilom EU-a dovoljna je da predstavlja povredu, a činjenica da takvo nepoštovanje u praksi nije imalo štetne posljedice nije relevantna. (Prete, 2023:1011) Svaka povreda je dakle bitna i može sa sobom povući odgovornost države članice za povredu prava EU. Ipak, fokus Komisije je na tzv. sustavne povrede prava EU, kao vrstu povrede kojoj bi se trebao dati prioritet u postupanju. (Prete, 2023:1012) Tako se u Komunikaciji Komisije iz 2016. godine "Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata" kao posebno važnim ističu povrede: nepoštovanje presuda Suda EU i neusklađenost nacionalnog zakonodavstva s pravom EU. S obzirom na diskrecijsku ovlast koju Komisija ima pri odlučivanju o tome koje će predmete pokrenuti, ona će ispitati utjecaj povrede na ostvarenje važnih ciljeva politika EU-a, primjerice kada može postojati sustavni učinak koji nadilazi jednu državu članicu. (EK: Komunikacija, 2016:10; Prete, 2023:1012, Carević, 2021:279) U Komunikaciji Komisije iz 2022. godine "Provedba prava EU-a za Europu koja donosi rezultate" se navodi da Komisija nastavlja provoditi strateški pristup, ciljeve i prioritete koje je postavila u

³⁷² Veliko vijeće odlučuje u posebno važnim i složenim predmetima.

Komunikaciji iz 2016. godine. Strateški pristup znači da se postupci zbog povreda rijetko usmjeravaju na pojedinačne slučajeve, već se uglavnom odnose na sustavna i strukturna pitanja koja utječu na veliki broj osoba ili poduzeća u određenoj državi članici ili diljem Unije. Individualni slučajevi koji ne pokazuju šire sustavne probleme upućuju se na nacionalne mehanizme zaštite prava. (EK: Komunikacija, 2022:20; Prete, 2023:1013; Chalmers, Davies, i Monti, 2019:358-359, Carević, 2021:280) Pojam „država članica“ ima vrlo široko značenje, uključujući sve grane vlasti – zakonodavnu, izvršnu i sudsku – te sve razine vlasti, od središnje (parlament, vlada i dr.) preko regionalne do lokalne, a obuhvaća i privatne subjekte koji djeluju pod nadzorom ili kontrolom države, što je potvrđeno u presudi Foster v. British Gas. (A. Foster and others v British Gas plc., C-188/89 EU:C:1990:313) (Lenaerts, Maselis, Gutman, 2014:184-185; Gordon i Moffatt, 2010:162-163) Nameće se pitanje kako će Europska komisija saznati za povredu? Komisija o mogućim povredama prava EU-a od strane država članica saznaje iz različitih izvora. Najčešći izvor su individualne pritužbe građana, podnesene putem službenog obrasca dostupnog na web-stranici Komisije, medijski izvještaji, objave u nacionalnim službenim glasnicima (npr. u RH provjerom je li u Narodnim novinama objavljen propis kojim se implementira određena direktiva), vlastite kontrole i inspekcije, peticije te drugi relevantni izvori. (Petrašević, 2016:32). Postupak protiv države članice se odvija u dvije faze: predsudskoj i sudskoj. U nastavku će se ukratko pojasniti svaka od navedenih faza. Prije podnošenja formalne tužbe Sudu Europske unije, Europska komisija nastoji spor riješiti mirnim putem, odnosno provođenjem bilateralnog dijaloga s Vladom dotične države članice. Poštivanje propisanih procesnih pretpostavki predstavlja nužan uvjet za pokretanje postupka zbog povrede prava Unije. (Petrašević, 2016:32) Predsudska faza tog postupka strukturirana je u dvije zasebne etape: neformalnu i formalnu. U okviru neformalne etape predsudskog postupka Komisija iznosi svoje pravno stajalište (*engl. view*) o postojanju moguće povrede prava Unije. Državi članici pritom se pruža mogućnost prihvatanja iznesenog stajališta ili pak iznošenja argumenata kojima nastoji osporiti tvrdnju o povredi, s ciljem otklanjanja spora i izbjegavanja pokretanja sudskog postupka pred Sudom EU. (Petrašević, 2016:32) Formalna faza predsudskog postupka započinje upućivanjem tzv. pisma opomene (*engl. letter of formal notice*) od strane Europske komisije, kojim se utvrđuje postojanje navodne povrede prava Unije te se dotičnoj državi članici ostavlja rok za očitovanje, koji u pravilu iznosi dva mjeseca. (Petrašević, 2013:84) Ukoliko navedeni rok protekne bez odgovarajućeg odgovora ili bez

otklanjanja utvrđene povrede, Komisija izdaje obrazloženo mišljenje (*engl. reasoned opinion*), u kojem se precizno i detaljno identificira povreda prava Unije te se državi članici određuje krajnji rok za njezino otklanjanje. (Petrašević, 2013:85) Po isteku tog roka, Komisija stječe diskrecijsku ovlast pokrenuti postupak zbog povrede obveza pred Sudom EU. Osobito je važno naglasiti da činjenični i pravni navodi sadržani u obrazloženom mišljenju obvezuju Komisiju u daljnjem tijeku postupka pred Sudom. Protiv obrazloženog mišljenja Komisije ne postoji pravni lijek, niti se može zahtijevati njegovo poništenje putem tužbe za poništenje akata Unije. (Petrašević, 2016:33) U predsudskoj fazi postupka Komisija raspolaže širokom, praktično neograničenom diskrecijom. (Craig i De Burca, 2015:436-438). Pokretanje postupka protiv države članice može se stoga smatrati izrazom političke prosudbe Komisije. Čak i u situacijama u kojima postoji povreda prava Unije te je Komisija u njezino postojanje uvjerena, ona nije obvezna pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije. Protiv Komisije se, slijedom navedenoga, ne može podnijeti tužba zbog propuštanja postupanja (*engl. action for failure to act*) zbog toga što nije pokrenula postupak protiv države članice. Nadalje, Komisija zadržava ovlast obustaviti ili okončati postupak u bilo kojoj njegovoj fazi. Takav opseg diskrecije otvara pitanje opravdanosti i mogućih razloga zbog kojih je Komisiji povjerena tako široka sloboda odlučivanja u predsudskom stadiju postupka. (Petrašević, 2016:33).

Po isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju, Europska komisija može, ali nije obvezna, pokrenuti postupak pred Sudom EU. Izdavanje obrazloženog mišljenja predstavlja nužan procesni preduvjet za podnošenje tužbe Sudu te ujedno determinira opseg sudskog ispitivanja navodne povrede, što znači da Sud ne može odlučivati *ultra petita*, odnosno izvan granica zahtjeva koje je postavila Komisija. Teret dokazivanja postojanja povrede leži na Komisiji. (Petrašević, 2016:33) Nakon što Sud Europske unije razmotri argumente obiju stranaka u postupku, donosi odluku u obliku presude. Sud može utvrditi postojanje povrede prava Unije, utvrditi da do povrede nije došlo ili odbaciti tužbu kao nedopuštenu ili neosnovanu. Presuda Suda ima deklaratorni karakter; međutim, njezinim donošenjem nastaje obveza države članice da poduzme sve potrebne mjere radi usklađivanja s utvrđenjima Suda. (Petrašević, 2016:34) Sud pritom nije ovlašten odrediti konkretan rok za izvršenje presude, već nalaže da se usklađivanje provede u što kraćem roku, odnosno što je prije moguće (*engl. as soon as possible*). U slučaju da se država članica ne uskladi s presudom Suda, Komisija može pokrenuti tzv. ponovljeni postupak zbog neizvršenja presude. U

okviru tog postupka Sud, od stupanja na snagu Ugovora o Europskoj uniji (dalje: UEU, 1993.), raspolaže ovlašću izricanja finansijskih sankcija državi članici zbog nepoštivanja presude. Iako je ta ovlast uvedena Ugovorom iz Maastrichta, Sud ju je prvi put primijenio tek 2000. godine u predmetu C-387/97, Komisija protiv Grčke. (Petrašević, 2016:34) U slučaju da Sud EU utvrdi kako država članica nije izvršila obveze proizašle iz prethodne presude, Sud može, dosuditi državi članici paušalni iznos i/ili novčanu kaznu. (čl. 260/2 UFEU).³⁷³ Ove mjere mogu se izreći kumulativno, s ciljem osiguranja usklađivanja države s odlukom Suda. (Petrašević, 2016:37) Sankcije dosuđene protiv države članice moraju biti prikladne okolnostima konkretnog slučaja i proporcionalne ozbiljnosti povrede, uzimajući u obzir i finansijske mogućnosti države za izvršenje dosuđene novčane obveze. (čl. 260/3 UFEU). Iako Komisija može iznijeti prijedloge ili sugestije u vezi s visinom sankcija, one nisu obvezujuće za Sud, jer određivanje iznosa i vrste sankcije u isključivoj je nadležnosti Suda te predstavlja rezultat samostalnog procesa sudske prosudbe.³⁷⁴ (Petrašević i Dadić, 2013:94; Petrašević, 2016:38). Značajan udio postupaka zbog povrede prava Unije protiv država članica pokreće se na temelju prigovora koje građani upućuju Europskoj komisiji. Pojedinaac, međutim, ne raspolaže aktivnom procesnom legitimacijom za izravno pokretanje postupka protiv države članice pred Sudom EU, već ima mogućnost podnošenja prijave Komisiji radi ukazivanja na navodnu povredu prava Unije. Prigovore Komisiji mogu podnositi fizičke i pravne osobe, i to putem za to predviđenog obrasca³⁷⁵, ali i u bilo kojem drugom obliku, poput elektroničke pošte ili pisanog podneska. Pritom podnositelji prigovora nemaju procesni položaj stranke u predsudskoj fazi postupka, niti raspolažu pravom uvida u tijek postupka ili utjecaja na odluku Komisije o njegovu pokretanju. (T-191/99, Petrie, par. 64). Tek u trenutku kada predmet bude iznesen pred Sud EU, postupak poprima javni karakter. (Petrašević, 2016:35)

³⁷³ Nakon odluke u predmetu C-304/02, Komisija protiv Francuske, Komisija je donijela Komunikaciju (SEC(2005) 1658) u kojoj navodi da će ubuduće tražiti paralelno izricanje obje vrste kazne – i fiksne svote, i kazne u obliku periodične naknade (penal).

³⁷⁴ Komisija je donijela Komunikaciju (SEC(2010) 923/3) kako bi osigurala dosljednu i transparentnu primjenu članka 260 UFEU, pružajući smjernice za izračun kazni u slučajevima nepoštivanja presuda Suda EU od strane država članica, čime se povećava pravna sigurnost i učinkovitost provedbe prava EU.

³⁷⁵ Obrazac dostupan na <https://ec.europa.eu/law/application-eu-law/report-breach/hr/check-your-criteria>, pristup 9.2.2026.

Jedna od najčešćih povreda je neimplementacija direktiva u zadanim rokovima, stoga će se u nastavku objasniti direktive kao specifična vrsta zakonodavnih akata u EU. Za razliku od uredbi koje su akti opće i izravne primjene i obvezuju države članice od trenutka njihova donošenja odnosno objave u službenom glasilu EU – Službenom listu, direktive je potrebno implementirati u nacionalno zakonodavstvo.³⁷⁶ Postoji rok za implementaciju direktive, razdoblje u kojem države članice trebaju poduzeti sve mjere da direktivu preuzmu u nacionalno zakonodavstvo. Kada EU želi unificirati zakonska rješenja u svim državama članicama, tada će donijeti uredbu kao akt opće primjene. Kada pak želi samo harmonizirati pravne poretke i stvoriti slična ali ne nužno istovjetna rješenja u svim državama članicama, tada će donijeti direktivu koja zahtjeva ostvarenje istog cilja ali ostavlja više slobode (diskrecije) državama članicama. Određena doza diskrecije država članica ne umanjuje njihovu pravnu snagu. Nadalje, direktive u pravilu nemaju izravne učinke već ih proizvode posredstvom nacionalnog zakonodavstva. S ciljem osiguranja učinkovite zaštite prava pojedinaca u državama članicama koje nisu pravilno implementirale direktivu, Sud EU je ustvrdio doktrinu izravnog učinka direktiva. Dakle, tek istekom roka za implementaciju, direktiva može imati izravni učinak i to samo vertikalni na način da pojedinac može nešto zahtijevati od države ali ne i obrnuto. Isključeni su horizontalni pravni učinci direktiva.³⁷⁷ (Rodin i Čapeta, 2018:91-96; Rodin i Čapeta, 2008:57-58; Craig i De Burca, 2015:200-209) Sud EU je odbio priznati izravni horizontalni učinak direktiva, no istodobno ističe da u situaciji u kojoj je država imala obvezu provesti direktivu, a to nije učinila u propisanom roku, pojedinac se ne može izravno pozivati na neprovedenu direktivu, ali može zahtijevati naknadu štete od države zbog povrede prava Unije kako je to utvrđeno u predmetu Francovich. (Faccini Dori, C-91/92, ECLI:EU:C:1994:292, t. 24, 27 i Francovich C-6/90, ECLI:EU:C:1991:428). Zaključno, u slučaju kada država članica ne implementira direktivu pravodobno, ispravno i u cijelosti, njezine odredbe mogu proizvesti izravni učinak, ali isključivo vertikalni, tako da se pojedinac može pozvati na prava koja mu direktiva priznaje protiv države, dok je suprotno isključeno. U situacijama horizontalnih pravnih odnosa izravni učinak direktive nije dopušten, no pojedinac može zahtijevati naknadu štete od države zbog

³⁷⁶ Koriste se još i termini transponiranje ili prenošenje direktiva u nacionalno pravo.

³⁷⁷ Pravne odnose možemo prikazati kao vertikalne i horizontalne. Vertikalni pravni odnos je odnos između države i pojedinaca, a horizontalni između pojedinaca međusobno. Pod pojmom pojedinci podrazumijevamo fizičke ali i pravne osobe.

propusta u provedbi direktive. Neovisno o navedenom, Europska komisija ili druga država članica mogu pokrenuti postupak zbog povrede prava Unije pred Sudom EU, konkretno Sudom, zbog neispunjenja obveze pravodobne provedbe direktive. U nastavku se analiziraju postupci zbog povrede prava EU pokrenuti protiv Republike Hrvatske.

3. ANALIZA POSTUPAKA POKRENUTIH PROTIV REPUBLIKE HRVATSKE

Premda će se u radu analizirati svi postupci pokrenuti protiv RH do kraja 2025. godine, zanimljivo je analizirati i potom usporediti prvih pet godina članstva u EU (razdoblje od 1. srpnja 2013. do kraja 2018.) naspram drugih pet godina (razdoblje od 1. siječnja 2019. do kraja 2023.), kao referentno razdoblje za praćenje napretka u primjeni prava EU. Autor ovog teksta je u jednom od svojih ranije objavljenih radova iz 2019. godine analizirao prvih pet godina primjene prava EU u RH s naglaskom na postupke pokrenute protiv RH, zaključno do 31. srpnja 2018. godine, dakle punih pet godina članstva. (Petrašević i Duić, 2019.). U ovom radu će se koristiti djelomično rezultati iz prethodno navedenog rada, dopunjeni rezultatima novijih istraživanja. (npr. Benčić, 2025.) Radi lakšeg praćenja i bolje preglednosti podataka u ovom radu će prvo razdoblje obuhvatiti postupke pokrenute od 1. srpnja 2013. do kraja 2018., u naravi prvih pet i pol godina članstva u EU. Iz toga razloga u analizi prvog petogodišnjeg razdoblja članstva RH u EU koja slijedi postoji određeni otklon u podacima u odnosu na analizu iz 2019. godine. Komisija godišnje osam do deset puta objavljuje pakete odluka o povredama prava, razvrstane po politikama EU-a i vrstama postupaka: službene opomene, obrazložena mišljenja, upućivanje predmeta Sudu EU-a i zaključci. (Benčić, 2025:1) Komisija također vodi objedinjeni tzv. registar odluka o povredama (dalje: Registar)³⁷⁸ koji je javno dostupan i omogućava uvid u sve postupke koji su pokrenuti protiv neke od država članica. Analiza koja slijedi, temelji se na podacima koje smo crpili iz registra. Podsjetimo da prije podnošenja tužbe Sudu EU, Komisija pokušava riješiti spor mirnim putem kroz bilateralni dijalog s Vladom države članice protiv koje se namjerava pokrenuti postupak. Predsudski postupak ima neformalnu fazu, u kojoj se iznosi stajalište Komisije o mogućoj povredi

³⁷⁸ Dostupan na <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/search-infringement-decisions/?langCode=HR>, pristup 30. siječnja 2026.

prava EU, i formalnu fazu, koja počinje pismom opomene – tzv. službenom opomenom. Ako država ne reagira, Komisija izdaje obrazloženo mišljenje i tek ako država ne otkloni povredu, može pokrenuti postupak pred Sudom EU. (Petrašević, 2016:32-33) Za potrebe ovog rada će se analizirati broj izdanih službenih opomena i obrazloženih mišljenja te broj predmeta upućenih Sudu EU na postupanje. Europska komisija je do kraja 2025. godine izdala ukupno 272 službene opomene Vladi RH, od čega 118 u prvom petogodišnjem razdoblju, njih 125 u drugom petogodišnjem razdoblju te njih još 29 od 1. siječnja 2024. do kraja 2025. godine. U 6 predmeta je Komisija uputila tzv. dodatnu službenu opomenu, ponovni formalni poziv državi članici da ispravi povredu prava EU prije nego Komisija pokrene daljnje pravne korake.

Predmeti su u registru odluka o povredama svrstani u četiri uobičajene kategorije povreda:

1. nepriopćavanje mjera za prenošenje direktiva
2. nepravilna primjena direktiva,
3. nepravilno prenošenje direktiva te
4. nepravilna primjena uredbi, Ugovorâ i odluka.

Radi bolje preglednosti, službene opomene biti će prikazane tablično, prema razdobljima i vrstama povreda.

Tablica 1: Službene opomene Europske komisije izdana Republici Hrvatskoj od 2013. do 2025.

Vrsta povrede	Razdoblje			Broj službenih opomena / postotak (%)
	2013.-2018.	2018-2023.	2023.-2025.	
1. nepriopćavanje mjera za prenošenje direktiva	101	60	14	175 (64,34)
2. nepravilna primjena direktiva	14	12	4	30 (11,03)
3. nepravilno prenošenje direktiva	10	29	2	41 (15,07)
4. nepravilna primjena uredbâ, Ugovorâ i odluka	12	11	3	26 (9,56)
Ukupno	118	125	29	272

Nakon izdane 272 službene opomene koje su prvi procesni korak, Komisija je izdala Republici Hrvatskoj ukupno 84 obrazložena mišljenja, od čega njih 34 u prvih pet godina članstva, 39 u sljedećih pet godina, a dodatnih 11 do kraja 2025. godine.

Radi veće preglednosti, obrazložena mišljenja bit će prikazana tablično, prema razdobljima i vrstama povreda.

Tablica 2: Obrazložena mišljenja Europske komisije izdana Republici Hrvatskoj od 2013. do 2025.

Vrsta povrede	Razdoblje			Broj obrazloženih mišljenja / postotak (%)
	2013.-2018.	2018.-2023.	2023.-2025.	
5. nepriopćavanje mjera za prenošenje direktiva	18	17	4	41 (48,81)
6. nepravilna primjena direktiva	6	5	1	12 (14,28)
7. nepravilno prenošenje direktiva	6	9	4	19 (22,61)
8. nepravilna primjena uredaba, Ugovorâ i odluka	2	8	2	12 (14,28)
Ukupno	34	39	11	84

U samo dvije situacije je Komisija izdala tzv. dodatno obrazloženo mišljenje (INFR(2015)4060 i INFR(2021)0249).

Izdavanje obrazloženog mišljenja predstavlja procesnu pretpostavku za upućivanje predmeta Sudu. Od ukupno mogućih 84 sudska postupka protiv Republike Hrvatske, samo je njih 13 u konačnici upućeno Sudu na odlučivanje, pri čemu je devet predmeta pokrenuto u razdoblju od 2013. do 2018., a pet u razdoblju od 2018. do 2023. godine. Prema dostupnim podacima, od 1. siječnja 2024. do danas nije zaprimljen nijedan novi predmet pred Sudom EU.

Od ukupno 13 predmeta upućenih Sudu³⁷⁹, samo njih 5 je bilo u postupku pred Sudom (C-381/17, C-415/17, C-250/18, C-391/18 i C-315/13). Od tih pet, dva su predmeta i dalje aktivna (C-250/18 i C-315/23), no u naravi je riječ o istoj pravnoj stvari. Naime, Komisija je u predmetu C-315/23 ponovno pokrenula postupak protiv RH jer presuda iz 2019. godine u predmetu C-

³⁷⁹ U naravi je 14 predmeta protiv RH pred Sudom ali jedan od njih temeljem tužbe Slovenije protiv RH. Radi se o predmetu: C-457/18, Slovenija protiv Republike Hrvatske, ECLI:EU:C:2020:65.

250/18, koja se odnosi na nezakonito odlagalište otpada u Biljanama Donjim, nije u potpunosti provedena. Kroz tekst rada pojavljuje se podatak o broju predmeta upućenih Sudu EU, koji je manji od broja predmeta okončanih pravomoćnom sudskom odlukom ili koji su još uvijek u tijeku. To zahtijeva pojašnjenje. Broj predmeta dodjeljuje Tajništvo Suda, automatski i kronološkim redoslijedom prema datumu zaprimanja (Poslovnik, čl. 21). Poslovnik predviđa brisanje predmeta iz registra (upisnika predmeta) u slučaju da se stranke nagode ili ako tužitelj, u ovom slučaju Europska komisija, povuče tužbu (Poslovnik, čl. 147–148). U takvim situacijama Sud donosi rješenje, a ne presudu, kojim naređuje brisanje predmeta iz upisnika. Ovo objašnjava zašto je ukupan broj predmeta upućenih Sudu znatno veći od broja predmeta okončanih sudskom odlukom. Konkretno, u 9 od ukupno 13 predmeta protiv Hrvatske došlo je do nagodbe ili povlačenja tužbe od strane Komisije. Niti u jednom predmetu Komisija nije tražila privremenu mjeru od Suda do okončanja sudskog postupka. Prema raspoloživim podacima, protiv RH je zaključeno i riješeno ukupno 228 predmeta od ukupno 272 koliko je izdano službenih opomena. U naravi su neriješena (aktivna) 44 predmeta ali u različitim procesnim fazama, od službene opomene preko obrazloženog mišljenja do predmeta pred Sudom. Da bi mogli odgovoriti na sva istraživačka pitanja iz uvodnog dijela rada, potrebno je još provesti analizu u kojim su područjima prava Unije povrede najzastupljenije. U Registru su povrede razvrstane u ukupno 39 područja prava odnosno politika EU. RH ima detektirane povrede u 15 područja. Tako, primjerice radi, RH nema niti jednu povredu u području obrambene industrije; obrazovanja, mladih, sporta i kulture; poljoprivrede i ruralnog razvoja; proračuna; regionalne i urbane politike i dr. U nastavku će se povrede tablično prikazati, u ukupnom broju i postotku.

Tablica 3: Broj povreda prema područjima prava i politikama EU od 2013. do 2025. godine

Rbr.	Područje prava/politike EU	Broj povreda	Postotak povreda (%)
1.	Energetika	30	11,03
2.	Financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	30	11,03
3.	Gospodarski i financijski poslovi	4	1,47
4.	Klimatska politika	5	1,83
5.	Komunikacijske mreže, sadržaji i tehnologije	12	4,41
6.	Migracije i unutarnji poslovi	19	6,98
7.	Mobilnost i promet	44	16,18
8.	Okoliš	51	18,75
9.	Oporezivanje i carinska unija	10	3,68
10.	Pomorstvo i ribarstvo	3	1,10
11.	Pravosuđe i zaštita potrošača	23	8,45
12.	Tržišno natjecanje	2	0,73
13.	Unutarnje tržište, industrija, poduzetništvo te mali i srednji poduzetnici	16	5,88
14.	Zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje	10	3,68
15.	Zdravlje i sigurnost hrane	13	4,78
	Ukupan broj povreda³⁸⁰	272	-

³⁸⁰ Ukupan broj povreda se temelji na broju izdanih službenih opomena Vladi RH od 1. srpnja 2013. godine do 31. prosinca 2025. godine.

4. ZAKLJUČAK

Uvodno su postavljene dvije hipoteze i četiri istraživačka pitanja, na koja je moguće odgovoriti temeljem provedene analize. U odnosu na prvo istraživačko pitanje koje se odnosi na ukupan broj povreda prava EU, u promatranom razdoblju evidentirano je ukupno 272 povrede. Analizirajući broj službenih opomena, u prvih pet godina članstva RH u EU utvrđeno je 118 povreda, dok je u drugom petogodišnjem razdoblju, prema podacima sadržanima u paketima povreda koje objavljuje Komisija, zabilježeno 125 povreda. Navedeni podaci ukazuju na blagi porast broja povreda od 5,9 % u odnosu na prvo petogodišnje razdoblje članstva. Treće promatrano razdoblje (od 1. siječnja 2023. do kraja 2025.) pokazuje pozitivan trend smanjenja broja službenih opomena na 14,5 godišnje u odnosu na 21,45 godišnje u prvom odnosno 25 predmeta po godini u drugom petogodišnjem razdoblju. U pogledu obrazloženih mišljenja, Komisija je izdala Republici Hrvatskoj 34 obrazložena mišljenja u prvih pet godina članstva, dok je u drugom petogodišnjem razdoblju taj broj iznosio 39, što predstavlja povećanje od 14,71 %. Međutim prosjek od 5,5 obrazloženih mišljenja godišnje u trećem razdoblju također pokazuje pozitivan trend u odnosu na 6,18 godišnje u prvom odnosno 7,8 u drugom petogodišnjem razdoblju. U odnosu na drugo istraživačko pitanje, koje se odnosi na najzastupljenije vrste povreda, provedena analiza pokazuje da se najveći udio povreda odnosi na nečinjenje, odnosno neprijavljivanje mjera za prenošenje direktiva (48,81 %), kao i na nepravilno prenošenje direktiva (15,07 %). Riječ je ponajprije o propustima u pravodobnoj implementaciji direktiva u nacionalni pravni poredak, što predstavlja jednu od najčešćih kategorija povreda i u drugim državama članicama. Na temelju navedenih podataka može se zaključiti da se u većini slučajeva ne radi o namjernom i svjesnom postupanju protivnom pravu EU, već prije o administrativnim propustima koji se očituju u nepravodobnom obavješćivanju ili zakašnjoj i/ili nepravilnoj implementaciji direktiva. U kontekstu trećeg istraživačkog pitanja, koje se odnosi na područja prava i politika EU u kojima su povrede najzastupljenije, analiza pokazuje da su najčešće povrede evidentirane u području zaštite okoliša (18,75 %), zatim u području mobilnosti i prometa (16,75 %), energetike (11,03 %) te financijske stabilnosti, financijskih usluga i unije tržišta kapitala (11,03 %). Sve ostale utvrđene povrede čine udio manji od 10 %. Ukupno su u Registru povrede razvrstane u 39 područja prava i politika EU, od kojih RH ima evidentirane povrede u 15 područja. Primjerice, nisu

zabilježene povrede u područjima obrambene industrije, obrazovanja, mladih, sporta i kulture, poljoprivrede i ruralnog razvoja, proračuna te regionalne i urbane politike, kao ni u pojedinim drugim područjima. Ovi podaci ukazuju na koncentraciju povreda u nekoliko ključnih politika, dok se u velikom dijelu sektora u promatranom razdoblju ne bilježe nepravilnosti u provedbi prava EU. U okviru četvrtog istraživačkog pitanja, koje se odnosi na broj predmeta upućenih Sudu EU, u promatranom razdoblju uočava se značajna promjena u dinamici upućivanja predmeta. Od ukupno 13 predmeta upućenih Sudu, njih 10 upućeno je u prvih pet godina članstva, dok je u drugom petogodišnjem razdoblju upućeno svega 3 predmeta, što predstavlja smanjenje od 70 %. Ovaj trend, promatran u kontekstu istodobnog blagog porasta ukupnog broja povreda i obrazloženih mišljenja, upućuje na zaključak da je u drugom razdoblju došlo do smanjenja broja predmeta koji su došli do sudske faze. Drugim riječima, veći broj postupaka vjerojatno je okončan u ranijim fazama postupka, bez potrebe za pokretanjem postupka pred Sudom. Takva dinamika sugerira učinkovitije reakcije Vlade RH te na pravovremenu implementaciju mjera usklađivanja s pravom EU u predsudskoj fazi. (Carević, 2021:303) Analiza prikupljenih podataka potvrđuje prvu hipotezu prema kojoj je u drugom petogodišnjem razdoblju uočljivo unapređenje primjene prava EU. Naime, unatoč blagom porastu ukupnog broja evidentiranih povreda, broj upućenih predmeta Sudu EU je manji, što upućuje na učinkovitije rješavanje povreda na razini službenih opomena i obrazloženih mišljenja. Istodobno, podaci potvrđuju i drugu hipotezu prema kojoj su prvih pet godina članstva predstavljale razdoblje prilagodbe RH na pravni okvir EU-a. To se očituje u relativno manjem broju povreda, ali proporcionalno višem udjelu predmeta upućenih Sudu. Zaključno, u prvih pet godina članstva Komisija je primjenjivala blaži nadzor nad primjenom prava EU, čime je RH omogućeno vrijeme za prilagodbu novom pravnom sustavu. U drugom petogodišnjem razdoblju nadzor je postao sustavniji i stroži, što se ogleda u većem broju evidentiranih povreda te češćoj primjeni službenih opomena (povećanje od 5,9 %) i obrazloženih mišljenja (povećanje od 14,7 %), uz istovremeno smanjenje udjela predmeta upućenih Sudu za 70 %. Takva dinamika potvrđuje unapređenje primjene prava Unije te ukazuje na učinkovitije i pravovremenije postupanje nadležnih tijela u otklanjanju povreda.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Benčić, A. M. (2025). Postupak protiv države članice zbog povrede prava Europske unije s posebnim osvrtom na postupke protiv Republike Hrvatske u prvih deset godina primjene prava Europske unije (Završni rad, Poslijediplomski specijalistički studij Poslovno pravo i poslovne transakcije, Pravni fakultet Osijek).
2. Carević, M. (2021). Caught on the Radar of the European Commission: Croatian Experiences with the Infringement Procedure. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 17(2021), 279–305
3. Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2019). *European Union law: Text and materials* (4th ed.). Cambridge University Press.
4. Claes, M. L. H. K. (2006). *The national courts' mandate in the European constitution*. Hart Publishing.
5. Craig, P., & De Búrca, G. (2015). *EU law: Text, cases, and materials*. Oxford University Press.
6. Čapeta, T., & Rodin, S. (2018). *Osnove prava Europske unije*. Narodne novine.
7. Čapeta, T. (2002). *Sudovi EU: Nacionalni sudovi kao europski sudovi*. IMO.
8. Duić, D., & Petrašević, T. (2019). Pet godina primjene prava Europske unije: Analiza postupaka zbog povrede prava EU pokrenutih protiv Republike Hrvatske i prethodnih pitanja hrvatskih sudova. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 10(1).
9. Gordon, R., & Moffatt, R. (2010). *EU law in judicial review* (2nd ed.). Hart Publishing.
10. Josipović, T. (2005). *Načela europskog prava u presudama Suda Europske zajednice*. Narodne novine.
11. Lenaerts, K., Maselis, I., Gutman, K., & Nowak, J. T. (2014). *EU procedural law*. Oxford University Press.
12. Materljan, I. (2019). Hrvatski predmeti na sudovima Europske unije. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 10(1), 211–271. <https://doi.org/10.32984/gapzh.10.1.10>
13. Petrašević, T. (2014). *Prethodni postupak pred Sudom EU*. Pravni fakultet Osijek.
14. Petrašević, T. (2016). *Postupci pred Sudom EU. U Procesno-pravni aspekti prava EU* Pravni fakultet Osijek, 21–65.

15. Petrašević, T., & Dadić, M. (2013). Infringement procedures before the Court of Justice of the EU. *Pravni vjesnik*, 29, 77–98.
16. Prete, L. (2023). The systemic criterion in the use of infringement proceedings. *German Law Journal*, 24(6), 1011–1022. <https://doi.org/10.1017/glj.2023.62>
17. Rodin, S., & Čapeta, T. (Ur.). (2008). Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu. Znanje.

EU dokumenti (abecednim redom)

1. European Commission. (2005). Communication from the Commission on the application of Articles 226 and 228 of the EC Treaty in cases of failure by a Member State to comply with a judgment of the Court of Justice (SEC(2005) 1658 final).
2. European Commission. (2010). Communication from the Commission on the application of Article 260 TFEU (SEC(2010) 923/3 final).
3. European Commission. (2016). Communication from the Commission — EU law: Better results through better application (C(2016) 8600 final). *Official Journal of the European Union*, C 18, 10–20.
4. European Commission. (2022, October 14). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enforcing EU law for a Europe that delivers (COM(2022) 518 final)
5. Poslovnik Suda, SL L 265, 29.9.2012., str. 1.–42., SL L 173, 26.6.2013., str. 65., SL L, 2024/2094, 12.8.2024
6. Statut Suda Europske unije, Prilog Protokolu br. 3 uz Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 83, 30.3.2010., str. 210–221

Sudska praksa Suda EU (kronološkim redoslijedom)

1. Predmet C-188/89, *Foster v. British Gas plc.*, ECLI:EU:C:1990:379
2. Spojeni predmeti C-6/90 i C-9/90, *Francovich and Bonifaci v Italy*, ECLI:EU:C:1991:428
3. Predmet C-91/92, *Paola Faccini Dori v Recreb Srl.*, ECLI:EU:C:1994:292
4. Predmet C-387/97, *Komisija protiv Grčke*, ECLI:EU:C:2000:356

5. Predmet T-191/99, David Petrie, Victoria Jane Primhak, David Verzoni and Others v Commission of the European Communities, ECLI:EU:T:2001:284.
6. Predmet C-304/02, Komisija protiv Francuske, ECLI:EU:C:2005:444
7. Predmet C-457/18, Slovenija protiv Republike Hrvatske, ECLI:EU:C:2020:65
8. Predmet C-381/17, Europska komisija protiv Republike Hrvatske, rješenje o brisanju iz upisnika od 28.03.2018., ECLI:EU:C:2018:260
9. Predmet C-415/17, Europska komisija protiv Republike Hrvatske, rješenje o brisanju od 26.04.2018., ECLI:EU:C:2018:319
10. Predmet C-250/18, Europska komisija protiv Republike Hrvatske, ECLI:EU:C:2019:343
11. Predmet C-391/18, Europska komisija protiv Republike Hrvatske (u tijeku)
12. Predmet C-315/23, Europska komisija protiv Republike Hrvatske, ECLI:EU:C:2025:154

Izvorni znanstveni članak | Original scientific paper

**RASPRŠENO ONEČIŠĆENJE I UZROČNA VEZA SUVREMENIH PROBLEMA
ATRIBUCIJE PROMATRANIH KROZ PRIZMU LEX AQUILIAE**

**DIFFUSE POLLUTION AND CAUSATION FROM MODERN ATTRIBUTION
PROBLEMS THROUGH THE LENS OF *LEX AQUILIA***

Domagoj Rožac, LL.M., lecturer & LL.D. student

University of Applied Sciences “Lavoslav Ružička” in Vukovar &

Faculty of Law, University of Rijeka

e-mail: domagoj.rozac@gmail.com,

ORCID: 0009-0003-1717-9676

Google Scholar ID: -5dvAk4AAAAJ

Ervina Ibrahimović, LL.D., Asst. Prof.

Faculty of Law University of Tuzla

e-mail: ervina.ibrahimovic@untz.ba

Daria Paloš, LL.M. & LL.D. student

Faculty of Law Osijek University of Josip Juraj Strossmayer

e-mail: daria.palos@gmail.com

Abstract:

The paper analyses the Croatian legal regime for environmental protection against pollution caused by hazardous waste, starting from the concept and classification of hazardous waste and the relevant international, European, and national normative framework. Hazardous waste is treated as a legally relevant category of heightened risk because of its toxic, ecotoxic, corrosive, flammable, infectious, and other dangerous properties capable of causing lasting harm to ecosystems and human health. The paper examines preventive obligations, administrative supervision, liability, sanctioning instruments, and financing mechanisms, with particular emphasis on the legal consequences of classifying waste as hazardous. Its original scientific contribution lies in a comparative-historical analysis linking contemporary hazardous-waste regulation with selected institutes of Roman private law, especially Lex Aquilia, in order to clarify diffuse causation, cumulative damage, and the attribution of harmful consequences within complex waste streams. Methodologically, the paper applies doctrinal-normative analysis together with functional comparative and historical methods. In conclusion, it advances a *de lege ferenda* proposal for the explicit introduction of strict liability for operators managing hazardous waste, coupled with mandatory *ex ante* financial security, in order to strengthen preventive compliance and ensure effective reparation.

Keywords: *hazardous waste, Basel Convention and transboundary waste movements, actio aquae pluviae arcendae, delictual liability, “polluter pays” principle.*

Sažetak:

Rad analizira hrvatski pravni režim zaštite okoliša od onečišćenja uzrokovanog opasnim otpadom, polazeći od pojma i klasifikacije opasnog otpada te međunarodnog, europskog i nacionalnog normativnog okvira. Opasni otpad promatra se kao pravno relevantna kategorija povećanog rizika zbog svojih toksičnih, ekotoksičnih, korozivnih, zapaljivih, infektivnih i drugih opasnih svojstava, koja mogu prouzročiti trajne posljedice za ekosustave i ljudsko zdravlje. Rad obuhvaća preventivne obveze, upravni nadzor, odgovornost, sankcijske instrumente i financijske

mehanizme, uz poseban naglasak na pravne učinke klasifikacije otpada kao opasnog. Izvorni znanstveni doprinos rada očituje se u komparativno-povijesnoj analizi kojom se suvremeni instituti gospodarenja opasnim otpadom povezuju s odabranim institutima rimskog privatnog prava, osobito s institutom *Lex Aquilia*, radi jasnijeg razumijevanja difuzne uzročnosti, kumulativne štete i atribucije štetnih posljedica u složenim tokovima otpada. Metodološki se primjenjuju dogmatsko-normativna te funkcionalna komparativna i povijesna metoda. Zaključno se predlaže de lege ferenda izričito uvođenje stroge odgovornosti operatora koji gospodare opasnim otpadom, uz obvezno prethodno financijsko osiguranje radi jačanja preventivne usklađenosti i učinkovite reparacije.

Ključne riječi: *opasni otpad; Baselska konvencija i prekogranični promet otpada; actio aquae pluviae arcendae; deliktna odgovornost; načelo „onečišćivač plaća“.*

1. INTRODUCTION

This paper addresses a problem of increasing relevance for environmental lawyers, Roman-law scholars, legal historians, tort scholars, regulatory theorists, and public-law specialists alike: how should legal systems conceptualise causation, attribution, and responsibility where environmental harm does not arise from one isolated and immediately visible act, but from a cumulative, diffuse, and scientifically mediated chain of hazardous conduct? The subject matter of the paper is therefore situated at the intersection of contemporary environmental law and Roman private law. On the one hand, the paper examines hazardous waste as a legally intensified category of environmental risk within Croatian law, read in the wider framework of international and European waste regulation. On the other hand, it uses the Roman law of obligations, and in particular *Lex Aquilia* as the foundation of *damnum iniuria datum*, as a historical and dogmatic lens through which modern attribution problems may be better understood. The paper starts from the insight that diffuse pollution generated by hazardous waste poses a distinctive challenge to legal doctrine because the harmful result is typically distributed across time, operators, and media of contamination, thereby complicating proof of causation, allocation of fault, and the determination of legally relevant responsibility. From that starting point, the research pursues

four interconnected objectives. First, it seeks to clarify the legal concept and classification of hazardous waste, with particular regard to hazardous properties, the legal significance of classification, and the intensified duties that follow once waste is designated hazardous. Second, it analyses the international, European, and Croatian normative framework governing hazardous-waste management, including permit-based control, traceability, institutional supervision, and restrictions on unlawful handling and transboundary movement. Third, it examines whether the doctrinal categories developed in Roman private law, especially wrongfulness, causation, culpa, mediated damage, and praetorian extensions of *Aquilian* liability can provide a productive comparative framework for understanding diffuse pollution and plural-contributor harm in contemporary environmental disputes. Fourth, it evaluates Croatian liability, enforcement, and financial instruments in order to determine whether the existing framework is sufficiently coherent and effective in responding to environmentally dangerous activities whose harmful effects may be cumulative, delayed, and attributionally complex. Methodologically, the paper combines doctrinal–normative analysis with functional comparative and historical methods. The doctrinal–normative component is used to interpret and systematise the relevant international instruments, EU sources, Croatian statutes, subordinate legislation, and strategic planning documents. The comparative-historical component is used to map contemporary regulatory institutes onto Roman private-law categories, not for the purpose of mechanical historical transplantation, but in order to test continuities and divergences in the legal treatment of harmful emissions, neighbour relations, unlawful damage, and loss allocation. The principal scientific contribution of the paper lies in showing that the modern regulation of hazardous waste and diffuse pollution can be understood more rigorously when read against the deeper juristic structure of Roman wrongful-damage reasoning. More precisely, the paper argues that *Lex Aquilia* remains analytically valuable because it reveals that causation is never a purely natural-scientific fact, but always a juridically filtered category shaped by ideas of proximity, imputability, fault, and risk-bearing. In that sense, the originality of the paper consists in offering a comparative-historical reconstruction of Croatian hazardous-waste law in which Roman private law is not treated as antiquarian background, but as a jurisprudential resource for understanding why contemporary environmental liability increasingly moves from a narrow *ex post* model of

isolated injury toward a broader regime of organised risk governance, preventive supervision, differentiated sanctions, and financial internalisation of environmental costs.

2. DIFFUSE POLLUTION AND HAZARDOUS WASTE IN CONTEMPORARY ENVIRONMENTAL LAW

Diffuse pollution denotes a form of environmental degradation in which harmful substances are not emitted from a single, easily identifiable source, but are dispersed through multiple activities, locations, or successive phases of handling, transport, storage, treatment, and disposal. Its legal relevance lies in the fact that environmental harm of that kind is ordinarily cumulative, gradual, and scientifically complex, which makes the reconstruction of a direct causal nexus considerably more difficult than in cases of punctual or immediately observable contamination. In the context of hazardous waste, diffuse pollution assumes particular doctrinal importance because the harmful effects of toxic, corrosive, infectious, ecotoxic, mutagenic, or otherwise dangerous substances may emerge after a period of accumulation in soil, water, air, or the food chain. Hazardous waste therefore represents a paradigmatic field in which environmental law must simultaneously address prevention, control, traceability, attribution, and liability (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1993; Decision on the Adoption of the Waste Management Plan of the Republic of Croatia for the Period 2023–2028, 2023; National Environment Agency, 2025).

In contemporary environmental law, hazardous waste is not treated merely as a residual material, but as a legally aggravated category of waste, the defining feature of which is the presence of one or more hazardous properties. The legal classification of waste as hazardous has constitutive significance, because it activates a stricter regime of obligations concerning identification, segregation, storage, transport, recovery, treatment, and disposal. In that respect, the classification system does not perform a purely technical function; it determines the threshold at which the legal order imposes heightened duties of care upon waste holders and operators. This is particularly evident in the Croatian and European regulatory framework, where hazardousness is assessed through the recognised hazardous properties system, while the prohibition of reclassification through mere dilution confirms that the law treats hazardousness as a

substantive indicator of elevated environmental risk rather than a merely formal administrative label (Commission notice on technical guidance on the classification of waste, 2018; Waste Management ordinance, 2022; Waste Management Act, 2021; Commission Notice Guidelines providing a common understanding of the term ‘environmental damage’ as defined in Article 2 of Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, 2021; Ordinance on Amendments to the Waste Management Ordinance, 2024).

The international legal framework of protection against pollution caused by hazardous waste is centred on the Basel Convention, which constitutes the foundational universal instrument governing the control of transboundary movements of hazardous waste and its environmentally sound management. Its normative logic is preventive: states are required to reduce the generation of hazardous waste to a minimum, to ensure that disposal takes place as close as possible to the point of generation, to subject cross-border movements to prior notification and consent procedures, and to prevent illegal traffic. In legal terms, the Convention is of particular significance for the present paper because it addresses not only direct and localised contamination, but also the fragmented and transboundary circulation of hazardous substances, which frequently produces dispersed ecological risks and delayed harmful consequences. The Basel regime thus represents an international legal response to the externalisation of environmental risk beyond the territory of a single state (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1993; Environment, Commission notice on technical guidance on the classification of waste, 2018.; National Environment Agency, 2025).

At the level of domestic law, the Croatian regulatory framework reflects the integration of international and European standards into a unified positive-law regime. The central statutory source is the Waste Management Act, complemented by implementing regulations and strategic planning instruments. This framework establishes the hierarchy of waste management, defines the obligations of waste holders, prescribes permit-based control for waste-management activities, regulates the classification and handling of hazardous waste, and imposes restrictions on unlawful import, treatment, and disposal. The national system is further operationalised through the Waste Management Ordinance, the Appendix X. to the Waste Management

Ordinance, and the Waste Management Plan of the Republic of Croatia for the period 2023–2028, all of which contribute to the concretisation of preventive duties and the institutional organisation of environmental protection. From a scientific-legal perspective, the importance of this regime lies in the fact that it combines normative definition with procedural and supervisory mechanisms, thereby translating the abstract category of hazardousness into enforceable legal obligations (Waste Management Act, 2021; Waste Management ordinance, 2022; Appendix X. to the Waste Management Ordinance, 2022; Decision on the Adoption of the Waste Management Plan of the Republic of Croatia for the Period 2023–2028, 2023; Ordinance on Amendments to the Waste Management Ordinance, 2024).

The regulation of hazardous waste also demonstrates that contemporary environmental law no longer relies exclusively on ex post reparation, but increasingly adopts an integrated compliance model consisting of preventive, supervisory, sanctioning, and financial instruments. Such a model includes licensing, inspection, record-keeping, reporting obligations, institutional monitoring, misdemeanour liability, criminal liability, and economic mechanisms linked to the polluter-pays principle and extended producer responsibility. This integrated structure is indispensable in the field of hazardous waste because diffuse pollution often results from a chain of conduct involving several operators rather than from a single unlawful act. Accordingly, effective legal protection depends not only on proving damage after its occurrence, but on maintaining regulatory traceability and institutional control throughout the entire waste-management cycle. That is why modern environmental law in this field is best understood as a system of organised risk governance rather than a purely reactive sanctioning order (Ministry of environmental protection and green transition, 2025; Misdemeanour Act, 2007; Criminal code, 2011; Decision on the Adoption of the Waste Management Plan of the Republic of Croatia for the Period 2023–2028, 2023).

For the purposes of this paper, hazardous waste is therefore important not only as a regulated object of environmental law, but as the contemporary factual matrix in which the doctrinal problems of diffuse pollution become most visible. It brings into a single legal field the key elements that complicate the law of liability: plurality of potential contributors, temporal fragmentation of harmful conduct, evidentiary uncertainty, cumulative injury, and the difficulty of attributing legally relevant harm to a single operator or a single act. Precisely because

contemporary environmental law encounters these attributional limits in cases of hazardous-waste contamination, the transition to the Roman law of wrongful damage is methodologically justified. The problem is not whether modern waste regulation reproduces Roman solutions, but whether the Roman juristic treatment of unlawful loss, causation, and imputability offers a historically productive analytical lens through which modern difficulties of diffuse environmental harm may be more rigorously understood (Commission notice on technical guidance on the classification of waste, 2018; Waste Management Act, 2021; Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1993).

It is precisely at this point that the problem of diffuse pollution becomes central for the present paper's wider argument. Where environmental harm arises gradually, cumulatively, or through the conduct of multiple operators situated within a complex hazardous-waste chain, traditional bilateral models of liability are placed under considerable strain. Contemporary EU guidance on environmental liability confirms that the establishment of a causal link remains indispensable, but also recognises that, including in cases of diffuse pollution, a presumption based on plausible evidence may suffice where there is proximity between the operator's installation and the pollution found, together with a correlation between the pollutants identified and the substances used in the operator's activity. Modern legal scholarship on diffuse environmental harm likewise shows that cumulative and distributed forms of damage require more sophisticated approaches to legally relevant causation and proportional attribution. This is the analytical point at which the transition to *Lex Aquilia* becomes methodologically justified: the Roman law of wrongful damage offers a historically grounded framework for examining how legal systems conceptualise fault, causation, and imputability when harm cannot be reduced to a single, simple, and immediate act of damage (Commission notice on technical guidance on the classification of waste, 2021; Burman, 2022; Mousourakis, 2022; Ibbetson, 2003; Descheemaeker, 2010).

3. *LEX AQUILIA* AND THE ROMAN PRIVATE-LAW FOUNDATIONS OF CAUSATION AND UNLAWFUL DAMAGE

Within the Roman law of obligations, *Lex Aquilia* occupies a central place as the normative foundation of the delict of *damnum iniuria datum*, that is, wrongful loss or damage caused to another's property. Its doctrinal significance lies in the fact that it transformed a dispersed and casuistic set of earlier rules on damage into a more coherent private-law basis for redress, thereby giving Roman jurists a framework within which to elaborate the constituent elements of compensable loss, wrongfulness, causation, and fault. In that sense, *Lex Aquilia* is not merely one delict among others, but the principal Roman legal matrix through which later civilian thinking on extra-contractual liability and legally relevant damage was developed (Birks, 2014; Mousourakis, 2022; Romac, 1998).

From a historical standpoint, the Aquilian regime marked a decisive step beyond the earlier law of the Twelve Tables, which had addressed particular instances of injury to property without constructing a unified concept of wrongful damage. The first chapter of the statute provided compensation for the wrongful killing of another's slave or four-footed grazing animal, measured by the highest value the slave or animal had attained in the previous year, while the third chapter extended protection to other forms of property damage through the verbs *urere*, *frangere*, and *rumpere*. Subsequent juristic interpretation broadened the meaning of these verbs, especially by construing *rumpere* as *corrumpere*, so that the third chapter gradually came to cover damage to property in a more general sense. Modern Romanist scholarship rightly emphasises that this development also reflects a deeper conceptual shift: the movement from isolated cases of protected injury toward a more general category of material loss actionable in private law (McGinn, 2012; Mousourakis, 2022; Romac, 1998).

The Roman private-law foundations of causation under *Lex Aquilia* were initially restrictive. Classical exposition commonly formulates the original requirement as *damnum corpore corpori datum*, meaning that the damage had to be caused directly, by a positive bodily act of the wrongdoer, to a tangible object belonging to the plaintiff. The causal model was therefore immediate and physical: the defendant had to be able to be said, in a literal sense, to have killed, burnt, broken, or otherwise damaged the thing through his own intervention. This narrow

conception excluded pure omissions and forms of indirect or mediated causation from the strict civil action under the statute. Such an approach is highly significant for the present paper, because it shows that Roman law began from a strongly material understanding of causation, in which the juridical relevance of the causal nexus depended upon proximity, directness, and physical agency (Birks, 2014; Mousourakis, 2022).

Yet the Roman jurists and the praetor did not leave Aquilian liability confined within that primitive model. As social and economic relations became more complex, the requirement of direct bodily causation was recognised as overly narrow, especially in situations where the harmful result was clearly attributable to the defendant's conduct although not produced by immediate physical contact. In response, praetorian practice developed actions *utilise* and actions *in factum* in order to provide redress where the statutory *actio legis Aquiliae* could not technically be granted. Roman sources and modern analysis alike illustrate this extension through examples such as confining a slave until he died of starvation, helping a slave escape, or undertaking a course of conduct and then failing to carry it through properly. The importance of this development lies in the fact that Roman law thereby moved from a rigid physical model of causation toward a more flexible and socially mediated one, based on casuistic recognition of a sufficiently close causal connection between conduct and harmful result (Romic, 1998; Šarac & Lučić, 2011).

The same process of doctrinal refinement is visible in the interpretation of *iniuria*. In the earliest phase, *iniuria* appears to have denoted wrongfulness in an objective sense, namely conduct contrary to law or without lawful justification. Over time, however, juristic interpretation increasingly linked wrongful damage with the subjective element of blameworthiness, so that *iniuria* in the Aquilian context came to encompass not only unlawfulness, but also *dolus* or *culpa*. Roman law never developed a modern analytical separation between wrongfulness and fault in the contemporary technical sense, yet it unmistakably advanced toward a model in which liability depended on imputable conduct rather than on the mere occurrence of harmful consequences. Roman jurists interpreted *culpa* broadly, extending it beyond intentional wrongdoing to include negligence in its lightest forms, as well as *imperitia* and certain forms of personal inadequacy in the exercise of dangerous or skilled activity. At the same time, recognised grounds of justification, such as self-defence, excluded liability, which further confirms that Aquilian unlawfulness was

never understood as a merely mechanical consequence of causation alone (Birks, 2014; McGinn, 2012; Mousourakis, 2022; Romac, 1998).

Finally, the remedial structure of *Lex Aquilia* shows why it became foundational for later private-law thinking about unlawful damage. The standard remedy, *actio legis Aquiliae*, had a mixed character: it was at once compensatory and punitive, since it awarded the highest value, the damaged property had reached within a prescribed reference period and, in principle, did not descend against the wrongdoer's heirs. At a later stage, however, praetorian and juristic development broadened both standing and quantum, so that protection was extended to other economically interested persons by means of *actio utilis* or *actio in factum*, while the calculation of loss increasingly took account of the claimant's concrete patrimonial interest, including consequential loss and lost profit. What emerges from this evolution is a distinctly Roman private-law model in which causation, wrongfulness, and damage are not isolated categories, but mutually interdependent components of a broader doctrine of imputable patrimonial loss. It is precisely this doctrinal architecture that makes *Lex Aquilia* the appropriate historical lens through which modern problems of diffuse pollution, distributed causation, and attribution of environmental damage may be examined (Mousourakis, 2022; McGinn, 2012).

4. MODERN ATTRIBUTION PROBLEMS IN DIFFUSE POLLUTION THROUGH THE LENS OF *LEX AQUILIA*

As the previous chapters have shown, diffuse pollution is legally distinctive because harmful consequences arise through a dispersed chain of generation, storage, transport, treatment, leakage, and delayed environmental migration rather than through one isolated discharge. In the field of hazardous waste, that structure makes attribution the central doctrinal issue, since the law must identify a legally relevant source of harm within a cumulative and temporally fragmented sequence of hazardous conduct (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1993; Decision on the Adoption of the Waste Management Plan of the Republic of Croatia for the Period 2023–2028, 2023).

The contemporary Croatian and European framework already responds to that difficulty by imposing duties of classification, segregation, traceability, permitting, and specialised treatment long before final damage becomes visible. Consequently, attribution in diffuse-pollution cases cannot be reduced to the question of who physically emitted the pollutant last, but must also encompass who controlled the hazardous stream, who broke the chain of traceability, and who acted contrary to legally intensified duties of care (Commission notice on technical guidance on the classification of waste, 2018; Waste Management Act, 2021).

Viewed through Roman private law, this modern difficulty closely resembles the historical limits of the earliest Aquilian model of causation. *Lex Aquilia* originally presupposed *damnum corpore corpori datum*, a direct and bodily infliction of material damage, yet the later juristic development of the delict shows that such a narrow test could not remain satisfactory once social relations produced more mediated and complex forms of harmful conduct (Birks, 2014; Romac, 1998).

The decisive Roman lesson is that causation was not abandoned when directness became too restrictive; rather, it was juridically reformulated through praetorian and juristic techniques such as actions utilis and actions in factum. For diffuse pollution, that means that legally relevant attribution should be built around material contribution, normative proximity, and participation in a hazardous causal chain, instead of insisting on proof that one actor alone and immediately produced the whole final injury (Mousourakis, 2022; McGinn, 2012).

Modern attribution problems, however, do not concern causation alone; they also concern the legal significance of fault in situations where scientific certainty is incomplete but risk creation is evident. The Roman development of *iniuria* toward culpa, together with the quasi-delictal logic reconstructed in modern Romanist scholarship, suggests that contemporary law may legitimately move between fault-based attribution and stricter forms of responsibility where hazardous control, organisational risk, or operator status justify a broader allocation of loss (Descheemaeker, 2010, Šarac & Lučić, 2011).

That conclusion becomes especially persuasive in hazardous-waste law because the regulatory system treats classification and handling duties as constitutive legal obligations rather than as merely technical recommendations. Once those duties are breached, attribution may be constructed from unlawful risk creation, failure of segregation, prohibited mixing, or inadequate identification of hazardous properties, even where the exact natural-scientific pathway of

contamination cannot be reconstructed as one linear event (Waste Management Ordinance, 2022; Appendix X. to the Waste Management Ordinance, 2022).

Accordingly, diffuse pollution demonstrates that modern environmental liability is increasingly hybrid in structure, combining private-law reasoning on causation and imputability with public-law duties of compliance, monitoring, and prevention. In Croatian law, the misdemeanour and criminal regimes reinforce this movement by identifying legally relevant breaches within the hazardous-waste chain and thereby helping transform dispersed ecological risk into normatively attributable unlawful conduct (Criminal Code, 2011; Misdemeanour Act, 2007).

In that sense, the lens of *Lex Aquilia* is methodologically productive precisely because it reveals that attribution is never a purely natural-scientific exercise, but a legal construction shaped by standards of relevance, proximity, fault, and risk-bearing. The contemporary law of diffuse pollution therefore does not depart from Aquilian reasoning by recognising cumulative harm and plural contributors; rather, it continues the same deeper juristic task translating complex harmful processes into a coherent doctrine of imputable damage (Birks, 2014; Mousourakis, 2022).

5. LIABILITY, ENFORCEMENT, AND FINANCIAL INSTRUMENTS IN CROATIAN HAZARDOUS-WASTE LAW

As the previous chapters have shown, diffuse pollution in the hazardous-waste sector cannot be addressed adequately by a liability model that intervenes only after damage has already materialised and only against the actor who can be shown to have caused the final harmful event in an immediate physical sense. Croatian hazardous-waste law therefore proceeds from a broader regulatory rationality: it distributes legal responsibility across the entire waste-management chain and translates environmental risk into enforceable duties of classification, segregation, traceability, authorisation, and controlled handling, thereby shifting the legal focus from isolated injury toward organised prevention and managed responsibility (Waste Management Act, 2021; Decision on the Adoption of the Waste Management Plan of the Republic of Croatia for the Period 2023–2028, 2023). The practical centre of that system is the administrative-permit structure, because the permit for waste management is the instrument through which the competent authority predetermines, in concrete and legally binding form, which categories of hazardous

waste may be handled, by what technological procedures, under which environmental safeguards, and subject to which reporting and control obligations. In that respect, the permit is not merely an administrative formality, but a preventive legal technology that converts the abstract category of hazardousness into an operational regime of legally individualised obligations and thereby narrows the space in which diffuse pollution may arise without an identifiable normative point of reference (Waste Management Ordinance, 2022; Commission notice on technical guidance on the classification of waste, 2018). This same logic explains why classification and documentary duties occupy such a central place in Croatian positive-law: where hazardous properties trigger a stricter legal regime, the maintenance of proper records, categorisation, and tracking is indispensable not only for administrative order, but also for future attribution, because environmental harm that emerges gradually can be legally reconstructed only if the path of the waste stream remains visible in law and in fact. Consequently, failures in identification, catalogue classification, separate handling, or documentary continuity are already legally significant forms of endangerment, since they undermine the very infrastructure through which later causation, unlawfulness, and operator responsibility may be established in cases of distributed contamination (Appendix X. to the Waste Management Ordinance, 2022; Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1993). In comparative perspective, this Croatian architecture parallels the deeper lesson of the Roman material discussed earlier: just as the development of *Lex Aquilia* required the law to move beyond a narrow and purely immediate understanding of harmful conduct, contemporary hazardous-waste regulation must treat legal control as something that begins before final injury and that extends to the legally organised management of risk itself. The importance of Croatian administrative enforcement thus lies in the fact that it supplies the public-law matrix within which later civil, misdemeanour, or criminal responsibility becomes intelligible, especially in those diffuse-pollution cases where a single final act of contamination cannot be isolated from the broader chain of hazardous handling (Birks, 2014; Romac, 1998).

Within that wider framework, misdemeanour and criminal liability serve different but complementary enforcement functions, and their interaction is particularly important in a field where unlawful conduct often begins as procedural deviation and culminates in serious environmental harm only over time. Misdemeanour liability is designed to sanction breaches that

may appear administratively “minor” in isolation, improper storage, defective documentation, non-compliance with permit conditions, or failures to transfer hazardous waste to authorised operators but which are legally significant precisely because they disrupt the preventive architecture on which control of diffuse pollution depends, and thereby create conditions under which cumulative damage becomes more probable and more difficult to attribute (Misdemeanour Act, 2007; Waste Management Act, 2021). Criminal liability, by contrast, enters when unlawful conduct reaches a threshold of gravity that justifies treatment as a public wrong against environmental goods, human health, or the community, as in cases of unlawful disposal, major contamination, illicit transport, or other conduct producing serious endangerment or enduring ecological consequences. In that respect, the Criminal Code does not merely add a harsher sanction to the same behaviour; it marks a doctrinal shift from regulatory non-compliance to legally aggravated environmental endangerment, thereby reinforcing the Basel logic that serious mismanagement of hazardous waste is not a private irregularity but a matter of public legal concern and state repression (Criminal Code, 2011; Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1993). Yet even this distinction must be read together with the previous chapter on attribution: in the hazardous-waste context, misdemeanour and criminal norms do not simply punish completed outcomes, but also structure the evidentiary and normative conditions through which later harm can be imputed to actors in a fragmented chain of conduct. That is why planning documents and implementing rules matter so much for enforcement; they do not sit outside the sanctioning regime, but supply the operational criteria by which the state determines what counts as lawful storage, lawful transport, lawful classification, and lawful treatment, and thus what departures from those standards may ground subsequent liability in diffuse-pollution cases (Decision on the Adoption of the Waste Management Plan of the Republic of Croatia for the Period 2023–2028, 2023; Waste Management Ordinance, 2022). From a broader theoretical perspective, this combination of preventive control and differentiated sanctioning is entirely consistent with the Roman trajectory outlined earlier: Aquilian liability became progressively more sophisticated as the law learned to connect harmful outcomes with blameworthy or otherwise legally relevant conduct that was not reducible to a single direct physical act. Croatian hazardous-waste enforcement follows a comparable structural path, because it builds legal responsibility through the layered

assessment of breach, risk creation, supervision failure, and eventual harm rather than through a simplistic search for one final polluting gesture (Mousourakis, 2022; McGinn, 2012).

Financial instruments form the third indispensable pillar of Croatian hazardous-waste law, because diffuse pollution is inseparable from the economic conditions under which waste is generated, classified, collected, treated, recovered, and remediated. For that reason, Croatian law does not rely on sanctions alone, but also seeks to internalise environmental costs through charges, fund-based financing, compensation mechanisms, and the system of extended producer responsibility, thereby operationalising the “polluter pays” principle in a manner that is both preventive and allocative rather than purely punitive after the fact (Ordinance on Management of Special Categories of Waste in the Fund System, 2023; Environmental Protection and Energy Efficiency Fund, 2024). The legal significance of these instruments lies in the fact that they connect responsibility with economic capacity and market position: where hazardous products or waste streams generate downstream costs of collection, treatment, monitoring, or remediation, those costs are increasingly shifted back onto producers, holders, or other economically relevant actors, instead of being left to the public sector or postponed until environmental damage becomes socially visible. At the same time, recent implementing amendments confirm that Croatian law views financial organisation as part of compliance itself, because access to lawful treatment, specialised infrastructure, and technically adequate recovery depends on a funding model capable of sustaining environmentally sound management in practice and not merely in principle (Commission notice on technical guidance on the classification of waste, 2018; Waste Management Act, 2021; Ordinance on Amendments to the Waste Management Ordinance, 2024). Strategic planning documents reinforce this approach by linking financial instruments with broader policy aims such as waste prevention, infrastructure development, remediation of polluted sites, circular-economy targets, and enhanced control of hazardous streams, thus demonstrating that budgetary measures, fee systems, and producer-responsibility schemes are not ancillary to enforcement but constitutive of it. From that standpoint, the European technical approach to waste classification is also relevant, because a system that intensifies duties on the basis of hazardous properties necessarily requires a differentiated economic structure capable of financing those stricter obligations, including separate handling, specialised treatment, and long-term risk reduction (Decision on the Adoption of the Waste Management Plan of the Republic of

Croatia for the Period 2023–2028, 2023; International agreements, 2018). In a deeper doctrinal sense, these financial instruments are important because they reduce the gap between attribution and remediation: diffuse pollution often makes it difficult to localise one conclusive act of damage, but it does not make it irrational to allocate costs *ex ante* to actors who introduce or manage hazardous risk within the legal system. Thus, even before the question of final Aquilian-style causation is resolved in a narrow sense, Croatian law already uses financial responsibility to anchor the burdens of prevention, safe treatment, and environmental restoration in those actors whose legally regulated activity creates the relevant sphere of danger (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1993; Šarac & Lučić, 2011).

When liability, enforcement, and finance are viewed together, Croatian hazardous-waste law appears not as a set of isolated legal techniques, but as an integrated regime of organised risk governance designed precisely for situations of causal plurality, temporal delay, and distributed environmental harm. In that regard, the Croatian model confirms the broader thesis of this paper: where diffuse pollution renders traditional bilateral attribution unstable, legal protection must be reconstructed through a layered combination of preventive duties, institutional oversight, differentiated sanctions, and *ex ante* allocation of economic burdens, so that responsibility remains legally operable even when scientific reconstruction of the final pathway of harm is complex or incomplete (Descheemaeker, 2010; McGinn, 2012). This synthesis also explains why the Croatian regime can be read in productive parallel with the Roman materials discussed earlier. The evolution from the narrow Aquilian requirement of direct bodily causation toward a wider jurisprudence of imputable harm, mediated causation, and structured responsibility provides a historical analogue for the contemporary move from isolated *post factum* liability toward a compliance-oriented and risk-sensitive system in which unlawfulness may consist not only in the completed harmful event, but also in the prior breach of duties that make hazardous activities legally controllable in the first place (Birks, 2014; Waste Management Act, 2021). At the same time, Croatian law illustrates that modern environmental protection cannot remain tied exclusively to classical culpa-based reasoning, because some of the most significant safeguards against hazardous-waste pollution are imposed through public-law duties backed by sanctions, financial obligations, and institutional conditions rather than through the later proof of fault

alone. That is why criminal repression and fund-based financial mechanisms belong in the same analytical picture: one addresses aggravated unlawful endangerment through coercive sanction, while the other stabilises the economic preconditions of lawful management, yet both ultimately serve the same legal objective of preventing the externalisation of hazardous risk into diffuse and socially disowned environmental harm (Criminal Code, 2011; Ordinance on Management of Special Categories of Waste in the Fund System, 2023). The final implication is that Croatian hazardous-waste law increasingly embodies a model of responsibility that is at once administrative, punitive, and allocative, and that this composite model is especially appropriate for diffuse pollution because it does not wait for perfect causal certainty before activating legal consequences. In that sense, the Croatian framework continues, in a modern regulatory idiom, the same juristic endeavour that animated the later development of *Lex Aquilia*: the effort to transform complex harmful processes into a coherent doctrine of legally attributable and legally governable damage (Misdemeanour Act, 2007; Decision on the Adoption of the Waste Management Plan of the Republic of Croatia for the Period 2023–2028, 2023).

6. CONCLUSION

The comparative findings of this paper confirm that Croatian hazardous-waste law has developed a relatively robust positive-law framework for the prevention and control of environmentally dangerous waste streams, yet that its practical and doctrinal effectiveness is constrained precisely where diffuse pollution becomes most difficult to attribute within traditional liability models. At the normative level, Croatian law is well aligned with the international and European architecture of hazardous-waste regulation: the classification of hazardous waste by reference to hazardous properties, the system of permit-based control, the duties of segregation and traceability, the restrictions on unlawful import and handling, the role of administrative supervision, and the combination of misdemeanour, criminal, and financial instruments together create a complex structure of organised environmental risk governance. However, the comparative dialogue with Roman private law reveals a deeper doctrinal point. Just as the Aquilian action evolved from a narrow model of *damnum corpore corpori datum* toward a more flexible understanding of mediated causation, imputable conduct, and praetorian corrective protection, contemporary hazardous-waste law cannot rely exclusively on a simplistic search for one immediate polluter, one isolated act, and one directly demonstrable causal sequence. The paper therefore concludes that the most important comparative insight is not that Roman law “solves” modern environmental disputes, but that it teaches why legal causation must be normatively structured rather than treated as a purely natural-scientific question. In Croatian hazardous-waste law, this means that legal responsibility should continue to be built not only around proof of final material damage, but also around breach of intensified duties of classification, control, supervision, segregation, and traceability, because those duties constitute the public-law conditions under which later environmental harm becomes juridically attributable in the first place. On that basis, the paper advances several *de lege ferenda* proposals. The first, and most important, is the explicit statutory introduction of strict or objective liability for operators who manage hazardous waste and whose activities generate a sphere of legally recognised environmental danger. Such liability should not replace existing fault-based mechanisms in every case, but should supplement them in those sectors where hazardousness, causal pluralism, and evidentiary fragmentation make proof of individual culpa structurally

inadequate. The second proposal is the introduction of mandatory ex ante financial security for hazardous-waste operators, whether in the form of compulsory environmental insurance, ecological guarantees, earmarked reserve funds, or an equivalent mixed model, so as to ensure both preventive discipline and effective access to remediation where damage occurs. The third proposal is the strengthening of statutory rules on documentary continuity and traceability, including more rigorous digital tracking and stronger consequences for breaks in the chain of classification and reporting, because failures of traceability are often the decisive factor that turns hazardous-waste harm into non-compensable diffuse damage. The fourth proposal is the closer integration of administrative, misdemeanour, and criminal enforcement with financial instruments based on the “polluter pays” principle and extended producer responsibility, so that the legal system no longer treats liability, control, and financing as separate compartments but as mutually reinforcing components of one regulatory design. Future research should build on these findings in at least three directions. First, a more detailed comparison should be undertaken between Croatian law and selected EU jurisdictions regarding strict liability, environmental insurance, and compensation mechanisms for diffuse pollution. Second, further research should explore the precise doctrinal relationship between civil liability for hazardous-waste damage and the public-law enforcement structure of permits, inspection, and administrative orders. Third, interdisciplinary research should be developed between legal scholars, environmental scientists, toxicologists, and risk-modelling experts in order to refine standards of causal inference and evidentiary presumptions in cases of cumulative contamination. Only through such further work will it be possible to develop a fuller and more operationally precise *de lege ferenda* framework one capable of reconciling scientific complexity, legal certainty, and effective environmental protection in a field where hazardous risk is cumulative, distributed, and often only belatedly visible.

BIBLIOGRAPHY:

1. Basel Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal ("Official Journal of the European Union" number: L 39/3).
2. Birks, P. (2014). The Roman law of obligations. Oxford, England: Oxford University Press.
3. Burman, T. (2022). A new causal pathway for recovery in climate change litigation? *Environmental Law Reporter*, 52, 10038–10064.
4. Criminal Code ("Official Gazette" number: 125/2011., 144/2012., 56/2015., 61/2015., 101/2017., 118/2018., 126/2019., 84/2021., 114/2022., 114/2023., 36/2024. & 136/2025.)
5. Decision on the Adoption of the Waste Management Plan of the Republic of Croatia for the Period 2023–2028. ("Official Gazette" number: 84/2023. & 104/2025.)
6. Descheemaeker, E. (2010). Obligations quasi ex delicto and strict liability in Roman law. *Journal of Legal History*, 31(1), 1–20.
7. Environmental Protection and Energy Efficiency Fund. (2024). Explanation of the financial plan 2024–2026., link: <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/proracun/2024/FZOEU%20Obrazloženje%20financijskog%20plana%202024-2026.pdf>, Retrieved December 13, 2025.
8. European Commission. Commission notice on technical guidance on the classification of waste ("Official Journal of the European Union" number: 2018/C 124/01).
9. European Commission. Commission Notice Guidelines providing a common understanding of the term 'environmental damage' as defined in Article 2 of Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage ("Official Journal of the European Union" number: 2021/C 118/01).
10. European Commission. (2018). International agreements. link: https://environment.ec.europa.eu/topics/chemicals/international-agreements_en, Retrieved December 11, 2025.
11. Ibbetson, D. (2003). How the Romans did for us: Ancient roots of the tort of negligence. *University of New South Wales Law Journal*, 26(2), 475–514.

12. McGinn, T. A. J. (Ed.). (2012). *Obligations in Roman law: Past, present, and future*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
13. Ministry of Environmental Protection and Green Transition. (2025). Legislation in the field of waste management in the Republic of Croatia. link: <https://mzost.gov.hr/zakonodavstvo-iz-podrucja-gospodarenja-otpadom-rh/10380>, Retrieved December 13, 2025.
14. Misdemeanour Act ("Official Gazette" number: 107/2007., 39/2013., 157/2013., 110/2015., 70/2017., 118/2018. & 114/2022.)
15. Mousourakis, G. (2022). Grounds of delictual liability in classical Roman juridical literature. *Hiroshima Law Journal*, 46(1), 1–38.
16. National Environment Agency. (2025). Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, link: <https://www.nea.gov.sg/corporate-functions/resources/legislation-international-law/multilateral-environmental-agreements/chemical-safety/basel-convention/basel-convention-on-the-control-of-transboundary-movements-of-hazardous-wastes-and-their-disposal>, Retrieved December 11, 2025.
17. Ordinance on Amendments to the Waste Management Ordinance ("Official Gazette" number: 138/2024.)
18. Ordinance on Management of Special Categories of Waste in the Fund System. ("Official Gazette" number: 124/2023.)
19. Romac, A. (1998). *Rimsko pravo*. Zagreb, Croatia: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
20. Šarac, M., & Lučić, Z. (2011). *Rimsko privatno pravo*. Split, Croatia: Naklada Bošković.
21. Appendix X. to the Waste Management Ordinance ("Official Gazette" number: 106/2022., 138/2024. & 108/2025.)
22. Waste Management Act ("Official Gazette" number: 84/2021. & 142/2023.)
23. Waste Management Ordinance ("Official Gazette" number: 106/2022., 138/2024. & 108/2025.)

Pregledni rad | Review paper

IZAZOVI DIGITALIZACIJE U PRVOJ GODINI PRIMJENE POREZA NA NEKRETNINE

CHALLENGES OF DIGITALIZATION IN THE FIRST YEAR OF PROPERTY TAX IMPLEMENTATION

Marija Randić, mag. iur.

Grad Opatija

e-mail: marija.randic@opatija.hr

Sažetak

Digitalna transformacija ključna je za razvoj javne uprave te se smatra važnim preduvjetom izgradnje učinkovite, transparentne i građanima usmjerene „pametne uprave“. Rad analizira normativni i strateški okvir digitalne provedbe poreza na nekretnine, s naglaskom na obveze jedinica lokalne samouprave u vođenju evidencija, razmjeni podataka i elektroničkoj komunikaciji s poreznim obveznicima. Razmatraju se izazovi digitalizacije prilikom razmjene podataka između jedinica lokalne samouprave i Porezne uprave. Posebna se pozornost posvećuje funkcionalnim ograničenjima sustava e-Građani i njihovom utjecaju na elektroničku komunikaciju s poreznim obveznicima. U završnom dijelu rada sadržana su zaključna razmatranja o dosezima i ograničenjima digitalne provedbe poreza na nekretnine u praksi.

Ključne riječi: *digitalizacija, sustav e-Građani, porez na nekretnine*

Abstract

Digital transformation is crucial for the development of public administration and is considered an essential prerequisite for building an efficient, transparent, and citizen-oriented „smart-administration. This paper analyzes the normative and strategic framework for the digital implementation of property tax, with emphasis on the obligations of local government units in maintaining records, data exchange, and electronic communication with taxpayers. The challenges of digitalization in data exchange between local government units and the Tax administration are examined. Special attention is given to the functional limitations of the e-Citizens system and their impact on electronic communication with taxpayers. The paper concludes with reflections on the achievements and limitations of digital property tax implementation in practice.

Keywords: *digitalization, e-Citizen system, property tax*

1. UVOD

Uvođenje poreza na nekretnine u Republici Hrvatskoj predstavlja važan iskorak u razvoju lokalnog poreznog sustava. Naime, dio prihoda jedinica lokalne samouprave mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada, pri čemu stopu ili visinu određuju one same, unutar raspona utvrđenih zakonom (Antić, 2019:107). Istodobno, uvođenje poreza na nekretnine otvara niz organizacijskih i tehnoloških izazova, osobito u pogledu interoperabilnosti informacijskih sustava i standardizacije podatka na državnoj i lokalnoj razini.

Digitalna transformacija javne uprave predstavlja važan mehanizam za povećanje učinkovitosti, transparentnosti i ekonomičnosti upravnog postupanja. Jedinice lokalne samouprave u tom okviru nastoje unaprijediti digitalne procese u poreznim postupcima radi smanjenja troškova i učinkovitije komunikacije s poreznim obveznicima.³⁸¹ Međutim, razmatra se u kojoj je mjeri

³⁸¹ Čl. 59. st. 8. Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22, 152/24 i 151/25, u daljnjem tekstu: OPZ.

državna informacijska infrastruktura, osobito sustav e-Građani, funkcionalno i normativno prilagođena tim zahtjevima.

U kojoj mjeri jedinice lokalne samouprave, uz postojeću državnu infrastrukturu, mogu dosegnuti standarde „pametne uprave“ te s kojim su se problemima susrele u prvoj godini primjene poreza na nekretnine iz perspektive poreznog tijela, bit će izloženo u nastavku ovog rada.

2. NORMATIVNI I STRATEŠKI OKVIR DIGITALIZACIJE POREZA NA NEKRETNINE

2.1. NORMATIVNI OKVIR POREZA NA NEKRETNINE

Porez na nekretnine lokalni je porez koji je uveden u porezni sustav Republike Hrvatske 1. siječnja 2025. godine Zakonom o lokalnim porezima,³⁸² i to preoblikovanjem postojećeg poreza na kuće za odmor kao imovinskog poreza u porez na nekretnine.³⁸³ ZLP-om se jedinicama lokalne samouprave povjerava obveza uvođenja,³⁸⁴ te ovlast utvrđivanja i naplate poreza na nekretnine.³⁸⁵ Ovim se zakonom ujedno normiraju temeljni elementi poreznog odnosa, uključujući porezne obveznike, poreznu osnovicu, raspon visine poreza te nadležnosti poreznih tijela.³⁸⁶ Porez na nekretnine predstavlja jedan od ključnih prihoda jedinica lokalne samouprave te ima važnu ulogu u jačanju njihove fiskalne autonomije.³⁸⁷ U tom smislu, njegova učinkovita provedba izravno utječe na razinu uprihodovanih proračunskih sredstava, a samim time i na kvalitetu pružanja lokalnih javnih usluga. Uvođenje i provedba ovog poreza stoga osim normativnih promjena, podrazumijeva i uspostavu odgovarajućeg digitalnog sustava koji omogućuje prikupljanje, obradu i razmjenu velikog broja podatka o poreznim obveznicima i nekretninama.

³⁸² Zakon o lokalnim porezima, Narodne novine, br. 115/16, 101/17, 114/22, 114/23, 152/24 i 151/25, u daljnjem tekstu: ZLP.

³⁸³ Vlada RH, Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o lokalnim porezima, prosinac 2024. str. 8. ZLP, Narodne novine, br. 152/24.

³⁸⁴ Čl. 20. st. 1. ZLP-a.

³⁸⁵ Čl. 42. st. 1. t. 2. ZLP-a.

³⁸⁶ Čl. 25. – 27. ZLP-a.

³⁸⁷ Vlada RH, Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o lokalnim porezima, prosinac 2024. str. 9. ZLP, Narodne novine, br. 152/24.

Za digitalnu provedbu poreza na nekretnine osobito su značajne odredbe ZLP-a koje uređuju razmjenu podataka između nadležnih tijela. ZLP-om je propisano da su jedinice lokalne samouprave i Porezna uprava dužni međusobno razmjenjivati podatke o nekretninama i poreznim obveznicima koji su potrebni za utvrđivanje porezne obveze.³⁸⁸ Porezna uprava omogućuje nadležnoj jedinici lokalne samouprave ili drugom nadležnom poreznom tijelu dohvat podataka iz Evidencije OIB i Evidencije prometa nekretnina Informacijskog sustava Porezne uprave te ostale podatke koji mogu utjecati na utvrđivanje poreza na nekretnine,³⁸⁹ dok jedinice lokalne samouprave dostavljaju podatke iz vlastitih evidencija osobito iz evidencije komunalne naknade.³⁹⁰ Navedene odredbe upućuju na važnost interoperabilnosti³⁹¹ javnih registara i digitalne razmjene podataka između javnopravnih tijela. U praksi to znači da provedba poreza na nekretnine ovisi o dostupnosti i kvaliteti podataka iz različitih administrativnih evidencija, poput zemljišnih knjiga, evidencija komunalne naknade, evidencija poreza na kuće za odmor i poreznih evidencija Porezne uprave. Time se digitalna infrastruktura javne uprave pokazuje kao ključan preduvjet učinkovite provedbe poreza na nekretnine.

Istodobno, proces digitalizacije oslanja se i na širi normativni okvir. Naime, Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi propisuje da državna informacijska infrastruktura predstavlja zajedničku informacijsko-komunikacijsku tehnološku osnovicu za rad i razvoj sustava obveznika primjene ovoga Zakona.³⁹² Njezina je svrha osigurati korisnicima digitalizaciju procesa, konsolidaciju i optimizaciju troškova, međusobnu komunikaciju i razmjenu podataka, ujednačiti način pružanja e-usluga i elektroničku komunikaciju te dostavu akata fizičkim i pravnim osobama, omogućiti jedinstveni pristup e-uslugama i njihovo sigurno korištenje te objediniti elektroničku

³⁸⁸ Čl. 49.b st. 1. ZLP-a.

³⁸⁹ Čl. 49.b st. 2. ZLP-a.

³⁹⁰ Čl. 49.b st. 3. ZLP-a.

³⁹¹ Sukladno čl. 19. st. 2. Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi, Narodne novine, br. 72/25, interoperabilnost predstavlja sposobnost dvaju ili više računalnih informacijskih sustava da, kroz poslovne procese koje podržavaju, međusobno razmjenjuju i koriste podatke u svrhu ostvarivanja obostranih korisnih ciljeva, uključujući dijeljenje informacija i znanja između tih organizacija.

³⁹² Čl. 4. st.1. Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi.

komunikaciju s korisnicima državne informacijske infrastrukture.³⁹³ Jedinice lokalne samouprave imaju mogućnost koristiti ovu infrastrukturu.³⁹⁴

Nadalje, Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku iz 2021. stvoren je pravni okvir za pouzdanu elektroničku komunikaciju sa stankama u upravnom postupku, s obzirom da je propisano da javnopravna tijela i stranke te druge osobe koje sudjeluju u postupku primarno komuniciraju elektroničkim putem i pomoću sustava državne informacijske infrastrukture.³⁹⁵ Elektronička komunikacija, kao i dostava elektroničkim putem, ubrzava vođenje upravnog postupka i smanjuje troškove postupka (Đerđa, 2010:207). Budući da je porezni postupak oblik upravnog postupka, ove se odredbe primjenjuju i na njegovo provođenje. Također, OPZ uređuje elektroničku dostavu putem elektroničkog pretinca poreznog tijela.³⁹⁶

Osim toga, odredbama Uredbe o uredskom poslovanju propisana je obveza jedinica lokalne samouprave da evidencije uredskog poslovanja vode u elektroničkom obliku kao dio informacijskog sustava uredskog poslovanja,³⁹⁷ obzirom da informacijski sustav uredskog poslovanja mora omogućiti cjelovito uredsko poslovanje u elektroničkom obliku.³⁹⁸ Krajnji rok za prilagodbu informacijskih sustava uredskih poslovanja javnopravnih tijela s odredbama Uredbe bio je 1. siječnja 2023. godine.³⁹⁹

Naposlijetku, jedinice lokalne samouprave obveznici su ZUP IT sustava.⁴⁰⁰ ZUP IT sustav je jedinstveni informacijski sustav za nadzor provedbe ZUP-a, koji omogućuje izvješćivanje o stanju rješavanja upravnih predmeta. Prvotno je bio namijenjen javnopravnim tijelima radi analize podataka i osiguravanja zakonitosti, svrhovitosti i učinkovitosti postupaka. Nadogradnjom je

³⁹³ Čl. 4. Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi.

³⁹⁴ Čl. 8. st. 1. Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi.

³⁹⁵ Čl. 75. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09 i 110/21, u daljnjem tekstu: ZUP.

³⁹⁶ Čl. 59. st. 10. OPZ-a.

³⁹⁷ Čl. 4. st.1. t. 7. Uredbe o uredskom poslovanju, Narodne novine, br. 75/21.

³⁹⁸ Čl. 62. st. 1. Uredbe o uredskom poslovanju.

³⁹⁹ Čl. 67. Uredbe o uredskom poslovanju.

⁴⁰⁰ O uspostavi ZUP IT sustava i njegovim funkcionalnostima, v. Vlada RH, Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, kolovoz 2021. str. 3., Narodne novine, br. 110/21.

otvoren i građanima te poslovnim subjektima, kojima omogućuje praćenje njihovih upravnih predmeta.⁴⁰¹

2.2. STRATEŠKI OKVIR DIGITALIZACIJE POREZA NA NEKRETNINE

Strateški okvir digitalizacije poreza na nekretnine proizlazi iz šireg koncepta digitalne transformacije javne uprave u Republici Hrvatskoj, pri čemu značajnu ulogu ima Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine.⁴⁰² Navedeni dokument postavlja temeljne ciljeve razvoja digitalnog društva i digitalizirane javne uprave, s naglaskom na razvoj korisnički orijentiranih javnih usluga, digitalizaciju administrativnih procesa te povećanje interoperabilnosti informacijskih sustava. Naime, Strategijom je određeno pet prioriteta područja provedbe javnih politika: jačanje organizacijskih i ljudskih institucionalnih kapaciteta, nadogradnja državne informacijske infrastrukture i naprednih softverskih rješenja, postizanje potpune interoperabilnosti javne uprave uz omogućavanje pristupa otvorenim podacima građanima i poduzećima, digitalizacija svih ključnih javnih usluga te promidžba digitalnih usluga i korisničke podrške među građanima.⁴⁰³

Operativna razrada strateških ciljeva sadržana je u Nacionalnom planu razvoja javne uprave za razdoblje 2021. do 2027. godine⁴⁰⁴ te pripadajućem akcijskom planu. U Akcijskom planu provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, za razdoblje do 2027. godine,⁴⁰⁵ među ključnim mjerama ističu se razvoj elektroničkih javnih usluga dostupnih svima kroz unaprjeđenje i korisničke podrške sustava e-Građani⁴⁰⁶ te digitalna transformacija lokalne samouprave s ciljem približavanja e-usluga građanima. Ove mjere potiču digitalnu

⁴⁰¹ <https://mpudt.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/uredsko-poslovanje-26227/zup-it-sustav-26229/26229>

⁴⁰² Narodne novine, br. 2/23.

⁴⁰³ Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, točka 4.2. Strateški cilj 2: Digitalizirana javna uprava.

⁴⁰⁴ Odluka o donošenju Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, Narodne novine, br. 38/22.

⁴⁰⁵ Odluka o donošenju Akcijskog plana provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, za razdoblje do 2027. godine, Narodne novine, br. 154/25.

⁴⁰⁶ Točka 7. Akcijskog plana provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine.

transformaciju jedinica lokalne samouprave kroz financiranje razvoja interoperabilnih, sigurnih i korisnički orijentiranih e-usluga, čime se građanima i poduzetnicima omogućuje jednostavnije, brže i učinkovitije korištenje usluga na lokalnoj razini te unapređuje upravljanje resursima i dostupnost informacija.⁴⁰⁷

3. DIGITALNA INFRASTRUKTURA I BAZE PODATAKA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

3.1. ZATEČENO STANJE BAZE PODATAKA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Jedan od temeljnih preduvjeta za učinkovitu provedbu poreza na nekretnine jest postojanje točnih i ažurnih evidencija o nekretninama i njihovim vlasnicima. U hrvatskom pravnom sustavu podaci o nekretninama nalaze se u više različitih registara i evidencija, među kojima su osobito važni zemljišne knjige,⁴⁰⁸ evidencije komunalne naknade⁴⁰⁹ te porezne evidencije.⁴¹⁰ Prije uvođenja poreza na nekretnine jedinice lokalne samouprave već su raspolagale određenim evidencijama o nekretninama, i to evidencijama komunalne naknade i evidencijama poreza na kuće za odmor. Evidencije komunalne naknade sadrže podatke o korisnoj površini objekata, njihovoj namjeni te o obveznicima plaćanja komunalne naknade, dok evidencije poreza na kuće za odmor sadrže podatke o korisnoj površini objekta i poreznim obveznicima.⁴¹¹ Zbog toga su upravo

⁴⁰⁷ Točka 15. Akcijskog plana provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine.

⁴⁰⁸ Čl. 3. st. 1. Zakona o zemljišnim knjigama, Narodne novine, br. 63/19, 128/22, 155/23 i 127/24.

⁴⁰⁹ Čl. 91. Zakona o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. 68/18, 110/18, 32/20 i 145/24 i čl. 49. b st. 3. ZLP-a.

⁴¹⁰ Porezne evidencije ustrojene na državnoj razini poput Evidencije prometa nekretnina, v. čl. 20. Zakona o porezu na promet nekretnina, Narodne novine, br. 115/16 i 106/18.

⁴¹¹ Podaci o obveznicima komunalne naknade i poreznim obveznicama sadrže ime i prezime obveznika, odnosno naziv obveznika, adresu prebivališta ili sjedišta i osobni identifikacijski broj.

te evidencije jedinicama lokalne samouprave poslužile kao početna osnova za uspostavu evidencija potrebnih za provedbu poreza na nekretnine.⁴¹²

Fragmentiranost podataka predstavlja jedan od ključnih izazova u digitalnoj provedbi poreza na nekretnine. Iako svaki od navedenih registara ima svoju pravnu funkciju i nadležnost, podaci u njima nisu u potpunosti usklađeni. Razlike između katastra i zemljišnih knjiga, neusklađenost podataka o površini ili namjeni nekretnine te neažurni podaci o vlasništvu u evidenciji komunalne naknade mogu otežati utvrđivanje porezne obveze. U prvoj godini primjene poreza na nekretnine potreba usklađivanja i dopune postojećih evidencija te njihove integracije s drugim javnim registrima predstavlja važan čimbenik učinkovite provedbe utvrđivanja i naplate poreznih obveza.

3.2. USKLAĐIVANJE BAZE PODATAKA

Kako bi se osigurala zakonita provedba poreza na nekretnine, jedinice lokalne samouprave bile su suočene s potrebom sustavnog usklađivanja i ažuriranja postojećih evidencija. U praksi taj proces obuhvaća usklađivanje podataka o adresnom modelu iz evidencija komunalne naknade i poreza na kuće za odmor s podacima iz zemljišnih knjiga i Geoportala Državne geodetske uprave, zatim usklađivanje površine nekretnine, te provjeru dostavne adrese odnosno prebivališta poreznih obveznika.⁴¹³ Takav postupak omogućuje otkrivanje nesklada između pojedinih evidencija, primjerice u slučaju kada se podaci o vlasništvu razlikuju ili kada površina objekta evidentirana u evidenciji komunalne naknade ne odgovara podacima iz zemljišnih knjiga.

Usklađivanje postojećih evidencija ima važnu ulogu i u osiguravanju pravne sigurnosti poreznog sustava. Točnost i ažurnost podataka izravno utječu na zakonitost utvrđivanja porezne obveze, a time i na povjerenje građana u porezni sustav.⁴¹⁴ U situacijama u kojima su podaci nepotpuni ili neusklađeni postoji povećani rizik od pogrešnog utvrđivanja porezne obveze, što može dovesti do povećanog broja žalbi.

⁴¹² Vlada RH, Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o lokalnim porezima, prosinac 2024., str. 15. ZLP-a, Narodne novine, br. 152/24.

⁴¹³ Čl. 2. st. 1. Zakona o prebivalištu, Narodne novine, br. 144/12, 15/13 114/22.

⁴¹⁴ O povjerenju građana u državu i lokalne jedinice v. Bajo i dr. 2017.

Usklađivanje podataka dodatno je povezano s razvojem digitalne infrastrukture javne uprave, osobito s ciljem postizanja veće interoperabilnosti između različitih administrativnih registara.

3.3. ADMINISTRATIVNO OPTEREĆENJE U PRVOJ GODINI

Prva godina primjene poreza na nekretnine u pravilu je povezana s administrativnim opterećenjem jedinica lokalne samouprave. Razlog tome je činjenica da je u početnoj fazi bilo potrebno uspostaviti pouzdanu bazu podataka o nekretninama i poreznim obveznicima, u relativno kratkom roku.⁴¹⁵

Uz tehničke i organizacijske izazove povezane s vođenjem evidencija, dodatno administrativno opterećenje proizlazilo je iz komunikacije s poreznim obveznicima. U praksi su bile učestale situacije u kojima građani dostavljaju dodatne podatke o nekretninama, traže ispravak podataka iz postojećih evidencija ili provjeravaju podatke o kvadraturi upisane u evidencije komunalne naknade. Obrada takvih zahtjeva zahtijevala je dodatne administrativne resurse.

Komunikacija s poreznim obveznicima bila je dodatno intenzivirana uslijed neujednačenih i međusobno proturječnih informacija u javnom prostoru. Naime, u obavijesti Porezne uprave namijenjene građanima o prijavi podataka bitnih za oporezivanje porezom na nekretnine⁴¹⁶ te medijskim istupima predstavnika Porezne uprave isticano je kako porez na nekretnine nije potrebno prijavljivati, već da je obveza jedinica lokalne samouprave samostalno utvrditi poreznu obvezu na temelju postojećih evidencija komunalne naknade.⁴¹⁷ Suprotno tome, jedinice lokalne samouprave na svojim su mrežnim stranicama pozivale porezne obveznike na prijavu obveze, pozivajući se na zakonsku dužnost prijave uz propisane novčane kazne za neprijavljivanje

⁴¹⁵ Sukladno čl. 12. st. 1. Zakona i izmjenama i dopuni ZLP-a, Narodne novine, br. 152/24, jedinice lokalne samouprave bile su u obvezi donijeti odluke o lokalnim porezima najkasnije do 28. veljače 2025. godine, te nakon donošenja odluka, razmijeniti podatke sa Poreznom upravom najkasnije do 30. lipnja 2025. godine i iste obraditi kako bi u srpnju 2025. mogle izdati porezna rješenja.

⁴¹⁶ <https://porezna-uprava.gov.hr/hr/porez-na-nekretnine-prijava-podataka-bitnih-za-oporezivanje/7575>

⁴¹⁷ O važnosti medija u poreznom opismenjivanju i promociji poreznih informacija v. Šimurina i dr. 2018.

obveze.⁴¹⁸ Dodatnu pravnu nesigurnost potaknuli su i mediji⁴¹⁹ vijestima o visokim kaznama za neprijavlivanje porezne obveze, što je rezultiralo povećanim brojem upita građana prema jedinicama lokalne samouprave i Poreznoj upravi radi razjašnjenja njihovih obveza, ali i nadležnosti samih javnopravnih tijela.⁴²⁰

4. RAZMJENA PODATKA IZMEĐU JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE I POREZNE UPRAVE: OČEKIVANO I OSTVARENO

4.1. OČEKIVANI MODEL SURADNJE

Uspješna provedba poreza na nekretnine u velikoj mjeri ovisi o pravodobnoj i kvalitetnoj razmjeni podataka između javnopravnih tijela. Normativni okvir sustava razmjene podataka polazio je od pretpostavke da će digitalizirani registri i elektronička komunikacija između javnopravnih tijela omogućiti brzu, automatiziranu i pouzdanu razmjenu informacija. Ukoliko jedinice lokalne samouprave same obavljanju poslove utvrđivanja poreza na nekretnine, Porezna uprava trebala je jedinicama lokalne samouprave dostaviti skup relevantnih podataka koji uključuju identifikaciju poreznih obveznika, podatke o nekretninama⁴²¹ te druge podatke koji mogu utjecati na utvrđivanje porezne obveze.⁴²²

Prema planiranom modelu, razmjena podataka trebala je biti pravodobna kako bi jedinice lokalne samouprave mogle provesti analizu i obradu dostavljenih podataka prije izdavanja poreznih

⁴¹⁸ <https://opatija.hr/obracun-i-placanje-poreza-na-nekretnine-za-2025-godinu/>

⁴¹⁹ Sukladno čl. 2. Zakona o medijima, Narodne novine, br. 59/04, 8/11, 81/13, 114/22 i 27/26) pojam medija podrazumijeva novine i drugi tisak, radijske i televizijske programe, programe novinskih agencija, elektroničke publikacije, teletekst i ostale oblike dnevnog ili periodičnog objavljivanja urednički oblikovanih programskih sadržaja prijenosom zapisa, glasa, zvuka ili slike.

⁴²⁰ O komunikaciji s medijima i izazovima digitalnog doba v. Šarić i dr. 2026.

⁴²¹ Čl. 49. b st. 2. ZLP-a.

⁴²² Porezna uprava je jedinicama lokalne samouprave trebala dostaviti podatke o poreznim obveznicima koji ostvaruju oslobođenje od plaćanja poreza na nekretnine, a ti podaci se odnose na iznajmljivače koji iznajmljuju u turističke svrhe i imaju status domaćina te na podatke o poreznim obveznicima koji imaju sklopljen ugovor o dugoročnom najmu u 2025. godini.

rješenja. Posebno je važan bio rok 30. lipnja 2025. godine do kojeg su podaci trebali biti dostavljeni jedinicama lokalne samouprave.⁴²³ Pretpostavka zakonodavca bila je da će takav krajnji rok omogućiti dovoljno vremena za obradu podataka te za pripremu i donošenje poreznih rješenja u okviru redovitog tijeka poreznog postupanja. Uz to, očekivalo se da će dostavljeni podaci biti potpuni i ažurni.

Digitalni model razmjene podataka trebao je stoga omogućiti visoku razinu pouzdanosti informacija i smanjiti potrebu za dodatnim administrativnim provjerama od strane jedinica lokalne samouprave.

4.2. STVARNA PROVEDBA U PRVOJ GODINI

Digitalni sustavi mogu značajno unaprijediti učinkovitost administrativnih postupaka, ali njihova uspješnost u velikoj mjeri ovisi o kvaliteti i ažurnosti izvornih registara iz kojih se podaci preuzimaju. Iskustva iz prve godine primjene pokazala su da je provedba sustava razmjene podataka u praksi bila znatno složenija od normativno predviđenog modela. Iako je krajnji rok za dostavu podataka bio određen do 30. lipnja 2025. godine, jedinice lokalne samouprave su u više navrata zatražile da se podaci dostave i ranije. Razlog takvom zahtjevu bio je praktične prirode: porezna rješenja o porezu na nekretnine u pravilu se izdaju već tijekom lipnja, što znači da je za kvalitetnu analizu i obradu podataka potrebno da podaci budu dostupni znatno prije navedenog roka.⁴²⁴ Međutim, podaci su razmijenjeni tek krajem lipnja, pri čemu dio podataka koji se odnosi na sklopljene ugovore o dugoročnom najmu nije bio ažuriran slijedom čega jedinice lokalne samouprave nisu raspolagale potpunim podacima koji isključuju oporezivanje. U slučaju razmjene

⁴²³ Čl. 12. st. 4. Zakona o izmjenama i dopuni ZLP-a, Narodne novine, br. 152/24.

⁴²⁴ Sukladno odredbama čl. 9. Zakona o proračunu, Narodne novine, br. 144/21, proračun i financijski plan donose se za tri proračunske godine, a sastoje se od plana za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije proračunske godine, te je sukladno čl. 17. st.1. Zakona o proračunu gradonačelnik odgovoran za planiranje i izvršavanje proračuna te naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti. Dakle, obzirom da su jedinice lokalne samouprave planirale prihod s osnova poreza na nekretnine u određenom iznosu u svojim proračunima, pravodobna razmjena i ažurnost podataka, od neposrednog su značaja za pravodobno izdavanje rješenja i naplatu prihoda.

podatka između jedinica lokalne samouprave i Porezne uprave pokazalo se da digitalna platforma razmjene sama po sebi nije dovoljna ako podaci koji se razmjenjuju nisu pravodobno ažurirani li su nepotpuni.

Dodatno, normativni rok za dostavu podataka, iako formalno definiran, nije u potpunosti uzimao u obzir operativne potrebe jedinica lokalne samouprave. Ukoliko se porezna rješenja izdaju već tijekom lipnja,⁴²⁵ dostava podatka krajem istog mjeseca ne omogućuje njihovu kvalitetnu obradu. Time se pokazuje da uspješno funkcioniranje digitalnog sustava razmjene podataka zahtijeva ne samo tehničku infrastrukturu, nego i usklađenost normativnih rokova s realnim administrativnim procesima.

Osim toga, podaci na razini države i na razini lokalne samouprave nisu bili strukturirani prema dogovorenom slogu te adresni podaci nisu bili upisani prema registru prostornih jedinica, čime je u konačnici onemogućena kvalitetna usporedba podataka o adresnom modelu nekretnine i adresnom modelu prebivališta poreznih obveznika.

5. SUSTAV E-GRAĐANI I ELEKTRONIČKA KOMUNIKACIJA S POREZNIM OBVEZNICIMA

5.1. PREDVIĐENA ULOGA SUSTAVA E-GRAĐANI I OBVEZE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U PROCESU DIGITALIZACIJE

Digitalizacija javne uprave u Republici Hrvatskoj posljednjih je godina snažno povezana s razvojem sustava e-Građani.⁴²⁶ Naime, e-Građani je informacijski sustav koji omogućava pristup javnim informacijama i e-uslugama na jednom mjestu, kao i siguran pristup osobnim podacima putem e-usluga i elektroničku komunikaciju korisnika državne informacijske infrastrukture s fizičkim i pravnim osobama.⁴²⁷

⁴²⁵ Rok za izdavanje i dostavu poreznih rješenja uvjetovan je potrebom osiguranja dostatnog vremena za njihovu urednu dostavu strankama, provođenje eventualnih žalbenih postupaka te poduzimanje mjera prisilne naplate unutar tekuće proračunske godine. Nužno je uzeti u obzir realno vrijeme potrebno za učinkovitu naplatu prihoda odnosno njihovo ostvarenje u proračunu.

⁴²⁶ Odluka o pokretanju Projekta e-Građani, Narodne novine, br. 52/13.

⁴²⁷ Čl. 15. st. 1. Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi.

U kontekstu primjene poreza na nekretnine, očekivalo se da se navedeni sustav imati važnu ulogu u modernizaciji komunikacije između jedinica lokalne samouprave i poreznih obveznika, s obzirom da je zakonom propisana mogućnost korištenja državne informacijske infrastrukture od strane jedinica lokalne samouprave.⁴²⁸ U tom slučaju, korisnici državne informacijske infrastrukture odnosno jedinice lokalne samouprave obvezni su koristiti sustav e-Građani i sve njegove dijelove za pružanje e-usluga, kao i za elektroničku komunikaciju u svrhu dostave obavijesti i akata fizičkim i pravnim osobama te za objavu pravodobnih i točnih informacija o poslovima koje obavljaju i uslugama koje pružaju.⁴²⁹

Korištenjem digitalnih kanala osigurala bi se brža razmjena informacija, te pravodobna i sigurna dostava obavijesti i poreznih akata poreznim obveznicima, osobito uslijed poteškoća dostave sa Hrvatskom poštom. U tom kontekstu, cilj je jedinica lokalne samouprave da sve se više uključuju u sustav digitalnih javnih usluga te postaju aktivni sudionici procesa digitalizacije javne uprave. Integracija njihovih sustava s platformom e-Građani podrazumijeva uspostavu elektroničkog pretnica jedinica lokalne samouprave, koji bi omogućio elektroničku dostavu akata i komunikaciju s građanima putem jedinstvenog digitalnog kanala.⁴³⁰

5.2. OGRANIČENJA U PRVOJ GODINI PRIMJENE

Unatoč očekivanjima, u prvoj godini primjene poreza na nekretnine elektronička komunikacija putem sustava e-Građani nije zaživjela u opsegu koji se prvotno predviđao. Iako su porezni obveznici prijavu nastanka obveze poreza na nekretnine ili razloge za oslobođenje od porezne obveze mogli prijaviti putem sustava e-Porezne,⁴³¹ u slučajevima u kojima je nadležno tijelo bila Porezna uprava, mogućnost prijave putem sustava e-Građani nije bila osigurana u odnosu na jedinice lokalne samouprave. Osim toga, Porezna uprava je zaprimljene porezne prijave putem sustava e-Porezna, koje su se odnosile na jedinicu lokalne samouprave koja sama obavlja poslove utvrđivanja i naplate poreza na nekretnine, prosljeđivala jedinicama lokalne samouprave

⁴²⁸ Čl. 8. st. 1. Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi.

⁴²⁹ Čl. 15. st. 2. Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi.

⁴³⁰ Čl. 59. st. 10. OPZ-a.

⁴³¹ <https://gov.hr/hr/eporezna-usluge-za-gradjane/1586>

u papirnatom obliku. Izostanak digitalne razmjene podataka rezultirao je dodatnim administrativnim opterećenjem jedinica lokalne samouprave.

Komunikacija putem elektroničkog pretinca u konačnici nije bila dvosmjerna, neovisno da li je nadležno porezno tijelo bila Porezna uprava ili jedinica lokalne samouprave. Naime, ključno ograničenje odnosi se na činjenicu da putem sustava e-Građani postoji samo mogućnost dostave obavijesti o poreznom aktu poreznim obveznicima, ali ne i samog poreznog akta odnosno rješenja o porezu na nekretnine. Takvo ograničenje ima značajne praktične posljedice. S obzirom da su jedinice lokalne samouprave, obveznici korištenja sustava digitalne pisarnice i ZUP IT sustava, prilikom prenošenja poreznih predmeta iz digitalne pisarnice u ZUP IT sustav, dolazi do situacije da se u sustav e-Građani prenosi obavijest o poreznom aktu te da porezni obveznici putem sustava e-Građani zaprimaju obavijest o porezom aktu, ali bez pripadajućeg priloga odnosno rješenja o porezu na nekretnine, koje se dostavlja preporučenom pošiljkom.

Budući da se dostava poreznih akata mora provoditi sukladno pravilima osobne dostave propisanim OPZ-om,⁴³² jedinice lokalne samouprave obvezne su provoditi dvostruke režime komunikacije – informativne obavijesti putem digitalnih sustava, te osobnu dostavu akata putem poštanskih usluga, što umanjuje očekivane uštede i dodatno administrativno opterećuje upravna tijela, osobito zbog učestalih upita poreznih obveznika potaknutih zaprimljenim elektroničkim obavijestima. Time se smanjuju očekivane uštede u troškovima te se dodatno administrativno opterećuje porezna tijela.

6. ZAKLJUČAK

Koncept „pametne uprave“ podrazumijeva javnu upravu koja djeluje brzo i učinkovito, uz jasno usmjerenje na potrebe korisnika. Analiza prve godine primjene poreza na nekretnine pokazuje da digitalna infrastruktura nije još u potpunosti prilagođena zahtjevima novog poreznog modela, pri čemu uočeni nedostaci upućuju na tranzicijsku fazu digitalne transformacije. U tom smislu, nužno je osigurati interoperabilnost sustava i pravovremenu razmjenu podataka između državne razine i lokalne razine, uz istodobno jamčenje potpune i pouzdane kvalitete podataka.

⁴³² Čl. 59. OPZ-a.

Nadalje, potrebno je unaprijediti funkcionalnosti sustava e-Građani kako bi jedinice lokalne samouprave uspostavile svoje korisničke pretince unutar istog. Takvo rješenje omogućilo bi jedinstvenu elektroničku dostavu poreznih akata, smanjenje troškova dostave te veću pravnu sigurnost u pogledu urednosti dostave.

Naposlijetku, potrebno je osigurati sustavnu promidžbu sustava e-Građani na državnoj i lokalnoj razini, kako bi se osigurala njegova primjena u praksi i šira prihvaćenost među korisnicima.

LITERATURA

Knjige:

1. Antić, T. (2019), Javno pravo i javna uprava, Zaprešić: Veleučilište Baltazar Zaprešić.
2. Đerđa, D. (2010), Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb: Inženjerski biro.
3. Koprić i dr. (2017), Građani, javna uprava i lokalna samouprava, povjerenje, suradnja, potpora, Zagreb: Institut za javnu upravu.
4. Šimurina, N. i dr. (2018), Osnove porezne pismenosti, Zagreb: Narodne novine.

Radovi u časopisima i zbornicima skupova:

1. Šarić, N. (2026), „Komunikacija s medijima i javnošću u Poreznoj upravi – između transparentnosti, odgovornosti i povjerenja“, Porezni vjesnik, br. 3., str. 70-75.

Izvori preuzeti sa Interneta:

1. Vlada RH, Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o lokalnim porezima, prosinac 2024.: <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopuni-zakona-o-lokalnim-porezima-drugo-1> (pristupljeno 27.2.2026.)
2. Vlada RH, Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, kolovoz 2021.: <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopuni-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-s-konacnim> (pristupljeno 27.2.2026.)
3. Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, <https://mpudt.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/uredsko-poslovanje-26227/zup-it-sustav-26229/26229> (pristupljeno 27.2.2026.)
4. Porezna uprava, <https://porezna-uprava.gov.hr/hr/porez-na-nekretnine-prijava-podataka-bitnih-za-oporezivanje/7575> (pristupljeno 5.3.2026.)
5. Porezna uprava, <https://porezna-uprava.gov.hr/hr/porez-na-nekretnine-4816/4816> (pristupljeno 5.3.2026.)
6. Porezna uprava, <https://gov.hr/hr/eporezna-usluge-za-gradjane/1586> (pristupljeno 16.3.2026.)

7. Grad Opatija, <https://opatija.hr/obracun-i-placanje-poreza-na-nekretnine-za-2025-godinu/> (pristupljeno 5.3.2026.)

Pravni izvori:

1. Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22, 152/24, 151/25.
2. Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi, Narodne novine, br. 72/25.
3. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. 68/18, 110/18, 32/20, 145/24.
4. Zakon o lokalnim porezima, Narodne novine, br. 115/16, 101/17, 114/22, 114/23, 152/24, 151/25.
5. Zakon o medijima, Narodne novine, br. 59/04, 8/11, 81/13, 144/22, 27/26.
6. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.
7. Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine, br. 115/16, 106/18.
8. Zakon o prebivalištu, Narodne novine, br. 144/12, 158/13, 114/22.
9. Zakon o proračunu, Narodne novine, br. 144/21.
10. Zakon o zemljišnim knjigama, Narodne novine, br. 63/19, 128/22, 155/23, 127/24.
11. Uredba o uredskom poslovanju, Narodne novine, br. 75/21.
12. Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, Narodne novine, br. 2/23.
13. Odluka o donošenju Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, Narodne novine, br. 38/22.
14. Odluka o donošenju Akcijskog plana provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, za razdoblje do 2027. godine, Narodne novine, br. 154/25.
15. Odluka o pokretanju Projekta e-Građani, Narodne novine, br. 52/13.

Stručni rad | Professional paper

PRISTUP INFORMACIJAMA SUDOVA**ACCESS TO COURT INFORMATION****Marko Spahija, mag. iur., naslovni predavač**

Veleučilište u Šibeniku

Trg Andrije Hebranga 11, Šibenik

e-mail: mspahija@vus.hr

Mirko Škarica, mag. iur., naslovni predavač

Veleučilište u Šibeniku

Trg Andrije Hebranga 11, Šibenik

e-mail: mskaricasi@gmail.com

Sažetak:

Pravo na pristup informacijama tijela javnih i državnih vlasti zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske. Kako su sudovi tijela državne vlasti tako je zajamčeno i pravo na pristup informacijama koje posjeduju sudovi i to u obliku dokumenata, zapisa, dosjea i registara koji su sudovi izradili, a nastali su u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom sudova. U ovom radu detaljnije će se obraditi svrha prava na pristup informacijama kao i način na koji fizičke i pravne osobe mogu doći do informacija koje sudove vode. Kako bi rad sudova postao što transparentniji i kako bi građanima rad sudova postao bliži, a informacije dostupnije, sudovi su u obvezi i javno objavljivati određene dokumente te je izmjenama Zakona o sudovima iz 2025. godine nametnuta obveza sudovima da osnuju posebnu ustrojstvenu jedinicu za informiranje

javnosti. Također, u ovom radu će se obraditi i utjecaj digitalne transformacije u odnosu na pristup informacijama sudova putem javne objave anonimiziranih odluka koje sudovi donose.

Ključne riječi: *transparentnost, pristup informacijama, glasnogovornik suda.*

Summary:

The right to access information held by public and state authorities is guaranteed by the Constitution of the Republic of Croatia. Courts are state authorities, so the right to access information held by courts is also guaranteed, including documents, records, files, and registers created by courts that arise within their scope of work or in connection with the organization and functioning of the courts. This paper will examine in more detail the purpose of the right to access information, as well as the ways in which individuals and legal entities can obtain information maintained by the courts. In order to make the work of the courts more transparent and to bring the courts closer to citizens, making information more accessible, courts are also obliged to publicly publish certain documents. Amendments to the Law of courts in 2025 imposed a requirement for courts to establish a special organizational unit for informing the public. Furthermore, this paper will also address the impact of digital transformation on access to court information through the public release of anonymized court decisions.

Key words: *transparency, access to information, court spokesperson.*

1. UVOD

Članak 38. Ustava Republike Hrvatske⁴³³ jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Sudovi kao tijela državne vlasti također spadaju pod tijela javne vlasti i kao takvi su dužni fizičkim i pravnim osobama omogućiti pristup informacijama u skladu sa zakonom. U Republici Hrvatskoj je pravo na pristup informacijama detaljnije propisano Zakonom o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ broj 25/2013., 85/2015. i 69/2022., dalje ZPPI) i Zakonom o medijima („Narodne novine“ broj 59/2004., 84/2011., 81/2013., 114/2022. i 27/2026., dalje ZM).

Pravo na pristup informacijama je temelj svakog demokratskog društva. Iz Holstadove analize slijedi da postoje četiri politička elementa važnosti javnog karaktera službenih dokumenata: nadzor vlasti, legitimnost vlasti, informativna ravnopravnost i upućena rasprava o javnim pitanjima (Rajko, 2010:632). Osiguravajući fizičkim i pravnim osobama, odnosno građanima pristup informacijama, država podiže nivo transparentnosti rada javnih i državnih tijela, ali se time i tijela potiču na veću odgovornost u svom radu. Povjerenje građana u pravosuđe je na niskom nivou stoga je i sam zakonodavac, a kako bi povećao povjerenje građana u pravosuđe, odlučio izmjenama Zakona o sudovima⁴³⁴ na svakom sudu osnovati posebnu ustrojstvenu jedinicu za informiranje javnosti koja bi davala obavijesti o radu suda. Navedena ustrojstvena jedinica bi obavljala poslove iz nadležnosti zakona kojim se uređuje pravo na pristup informacijama i zakona kojim se uređuje javno informiranje.

Također, a kako bi informacije o radu suda bile što dostupnije i kako bi se podigla transparentnost rada sudova, a samim time i povjerenje građana u pravosuđe, sudovi su dužni javno objavljivati sudske odluke kojima se postupak dovršava⁴³⁵.

Cilj ovog rada je ukratko opisati razvoj samog prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj te kako se pravo na pristup informacijama reflektira na sudove. Nadalje, cilj je rada i

⁴³³ Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/1990., 135/1997., 08/1998., 113/2000., 124/2000., 28/2001., 41/2001., 55/2001., 76/2010., 85/2010., 05/2014., dalje: Ustav RH)

⁴³⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima („Narodne novine“ broj 136/25.)

⁴³⁵ Članak 6. stavak 5. Zakona o sudovima („Narodne novine“ broj 28/2013., 33/2015., 82/2015., 82/2016., 67/2018., 126/2019., 130/2020., 21/2022., 60/2022., 16/2023., 155/2023., 36/2024., 136/2025., dalje ZS)

analiza novoosnovane ustrojstvene jedinice za informiranje javnosti na sudovima, kao i sam postupak po zahtjevu za pristup informacijama sukladno ZPPI-u. Također, opisat će se i način javne objave sudskih odluka, odnosno modernizacija i digitalna transformacija u odnosu na anonimizaciju sudskih odluka prilikom javne objave.

2. RAZVOJ PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Božićni Ustav RH⁴³⁶ je u svom članku 38. zajamčio slobodu mišljenja i izražavanja misli. Također istim člankom zabranjena je cenzura, a novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji. U Republici Hrvatskoj načelo javne i otvorene vlasti doživjelo je značajan napredak u listopadu 2003., kada je Sabor na svom posljednjem zasjedanju prije parlamentarnih izbora usvojio Zakon o pravu na pristup informacijama. Zakon je izglasan po hitnom postupku 15. listopada 2003., a objavljen je u Narodnim novinama 172/03. Inicijativa za regulaciju prava na pristup informacijama u Hrvatskoj nastala je u okviru civilnog društva kada je početkom 2003. godine osnovana Koalicija 17 nevladinih udruga sa ciljem provođenja kampanje pod nazivom “Javnost ima pravo znati”. Osnovni cilj osnivanja Koalicije bila je činjenica da velika većina demokratski uređenih država svijeta danas ima uređenu pravnu regulativu o pristupu informacijama iz javnog sektora (Marić-Ivanović, 2009).

Republika Hrvatska je postala članica Vijeća Europe 6. studenog 1996. godine te je ratificirala Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (koja je stupila na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku 5. studenog 1997.). Iako Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda izričito ne propisuje pravo na pristup informacijama, isto se može podvesti pod članak 10. kojim se predviđa sloboda izražavanja. U skladu s navedenim člankom svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti bez obzira na granice. Također stavkom 2. istog članka se propisuje i kada navedeno pravo može biti ograničeno.

Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2003. godine prošireno je ustavno pravo na pristup informacijama koje pravo su do tada imali samo mediji. Navedenim zakonom pravo na pristup

⁴³⁶ Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/1990.)

informacijama prošireno je i na fizičke i pravne osobe i to putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti.

Važnost tog prava prepoznao je i zakonodavac koji je prilikom promjene Ustava iz 2010. godine i ustavom zajamčio pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti i to svim osobama. Također navedenim izmjenama Ustava propisano je i da ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu te da ista moraju biti propisana zakonom.

Slijedom promjena Ustava, donesen je i novi Zakon o pravu na pristup informacijama 2013. godine, koji je svojim kasnijim izmjenama preuzeo odredbe Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (preinaka) te osigurao provedbu Uredbe 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije.

Što se tiče samih sudskih informacija, bitno je razlikovati informacije iz sudskih postupaka i informacije koje sudovi imaju kao tijela javne vlasti (podaci sudske uprave). Raniji Zakon o pravu na pristup informacijama iz 2003. godine je u svom članku 1. stavku 2. isključio primjenu tog zakona kad je dostupnost informacija iz sudskih postupaka propisom utvrđena, kao i kad je informacija dostupna primjenom drugog propisa. Radilo bi se o situacijama kada informacije iz konkretnih sudskih predmeta su zaštićene posebnim zakonom. Također i trenutačno važeći Zakon o pravu na pristup informacijama predviđa da se isti ne primjenjuje na stranke u sudskim postupcima kojima je dostupnosti tih informacija utvrđena drugim propisom.

Važnost pristupa sudskim informacijama prepoznao je i zakonodavac koji je posljednjim izmjenama Zakona o sudovima iz 2025. godine propisao da svaki sud mora osnovati posebnu ustrojstvenu jedinicu za informiranje javnosti.

3. USTROJSTVENA JEDINICA ZA INFORMIRANJE JAVNOSTI NA SUDU

Ustrojstvena jedinica za informiranje javnosti je novoformirano tijelo unutar suda koje je zaduženo za komunikaciju s medijima i građanima. Od 1. siječnja 2026. Zakon o sudovima u svom članku 42. je predvidio osnivanje posebne ustrojstvene jedinice za informiranje javnosti koja daje

obavijesti o radu suda u skladu s Zakonom o sudovima, Sudskim poslovnikom, Zakonom o pravu na pristup informacijama i zakonom kojima se uređuje javno informiranje, odnosno Zakonom o medijima. Prema Izvješću Odbora za pravosuđe o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima od 23. rujna 2025. istaknuto je da se navedena jedinica osnovala kako bi se povećala transparentnost rada sudova.

U navedenu ustrojstvenu jedinicu se prvenstveno raspoređuje glasnogovornik suda. Glasnogovornika suda određuje predsjednik suda godišnjim rasporedom poslova⁴³⁷. Glavna zadaća glasnogovornika suda, u skladu sa Sudskim poslovnikom, je upravo davanje priopćenja javnosti o radu suda u skladu sa zakonima⁴³⁸. Najčešće, poslove glasnogovornika suda odrađuje sudac, međutim predsjednik suda može rasporediti i drugu osobu, primjerice sudskog savjetnika ili drugog službenika da obavlja poslove glasnogovornika suda. Osim glasnogovornika suda u navedenoj ustrojstvenoj jedinici rasporedit će se i zamjenik glasnogovornika, koji bi odrađivao poslove glasnogovornika suda u slučaju spriječenosti, primjerice korištenje godišnjeg odmora ili opravdanog odsustva s posla.

U skladu s člankom 13. stavkom 1. ZPPI-a sva tijela javne vlasti obvezna su radi osiguravanja prava na pristup informacijama donijeti odluku kojom će odrediti posebnu službenu osobu mjerodavnu za rješavanje ostvarivanje prava na pristup informacijama, odnosno službenika za informiranje. Kako je već ranije navedeno da su sudovi tijela javne vlasti, tako i sudovi trebaju odrediti službenika za informiranje u skladu s odredbama ZPPI-a. Bilo bi svrsishodno da, ukoliko glasnogovornik suda i službenik za informiranje nije ista osoba, da se i službenika za informiranje rasporedi u ustrojstvenu jedinicu za informiranje javnosti jer je njegova zadaća upravo obrađivanje zahtjeva stranaka kojim bi isti ostvarivali pravo na pristup informacijama. Dakle funkcija glasnogovornika suda je šira i obuhvaća poslove i iz nadležnosti predviđene ZPPI-a, dok službenik za informiranje obavlja samo poslove predviđene ZPPI-om. U sudovima koji obuhvaćaju manje područje i koji imaju manje sudaca ekonomično bi bilo istu osobu ovlastiti da obavlja poslove

⁴³⁷ Članak 23. stavak 3. Sudskog poslovnika („Narodne novine“ broj 37/2014., 49/2014., 8/2015., 35/2015., 123/2015., 45/2016., 29/2017., 33/2017., 34/2017., 57/2017., 101/2018., 119/2018., 81/2019., 128/2019., 39/2020., 47/2020., 138/2020., 147/2020., 70/2021., 99/2021., 145/2021., 23/2022., 12/2023., 122/2023., 55/2024., 136/2024., dalje Sudski poslovnik)

⁴³⁸ Članak 48. Sudskog poslovnika

glasnogovornika suda i službenika za informiranje jer se dio tih poslova preklapa. Međutim u sudovima sa više zaposlenika, a zbog obima posla i pored činjenica da i glasnogovornik suda i službenik za informiranje imaju i druga zaduženja, najčešće to budu različite osobe.

Slijedom svega navedenog može se zaključiti kako bi se u ustrojstvenu jedinicu za informiranje javnosti na sudu rasporedili glasnogovornik suda, njegov zamjenik, službenik za informiranje (prema ZPPI) i njegov zamjenik.

Glasnogovornikova glavna zadaća bi bila davanje izjava medijima i drugim zainteresiranim osobama. Ukoliko se na sudu zaprimi upit medija o nekom sudskom postupku ili o nekoj javnoj informaciji koja je dostupna na sudu, glasnogovornik suda priopćenjem odgovara na takav upit, naravno poštujući pravila postupka i neprejudicirajući odluku koja bi mogla biti donesena u postupku. Navedeno je propisano člankom 6. ZM-a. Naime, navedenom odredbom propisano je da su i tijela sudbene vlasti dužna davati točne, potpune i pravovremene informacije o pitanjima iz svog djelokruga kao i da je čelnik tijela (u sudovima predsjednik suda) dužan odrediti osobu koja će osigurati dostupnost javnih informacija, a ta je osoba upravo glasnogovornik suda.⁴³⁹

Naravno, posao glasnogovornika suda obuhvaća i posao službenika za informiranje ako za službenika za informiranje nije određena druga osoba. U okviru te dužnosti postupat će po ZPPI-u i zahtjevima za pristup informacijama.

Nadalje, a kako je glasnogovornik zadužen za informiranje javnosti, tako je zadužen i da u suradnji s administratorom web stranice suda objavljuje priopćenja o radu suda i rezultatima rada suda. U priopćenjima i javnim istupima glasnogovornik bi trebao paziti da javnosti objasni složene pravne termine na što jednostavniji način kako bi isti bili svima razumljivi i lako shvatljivi. Također, trebao bi i reagirati ako bi se u javnosti pojavile netočne ili neistinite informacije o radu sudu ili radu pojedinog zaposlenika suda.

U svemu navedenom glasnogovornik suda surađuje sa predsjednikom suda i drugim djelatnicima suda, a posebice sa sucima o čijim predmetima je potrebno dati priopćenje ili izjavu. Zadaća glasnogovornika suda je da upozna javnost s radom suda na točan način i sa provjerenim tvrdnjama, ali on nije osoba koja bi uljepšavala sliku suda u javnosti niti pravosudnog sustava,

⁴³⁹ U slučaju odbijanja davanja javne informacije glasnogovornik suda mora pisano obrazložiti razloge uskrate i to u roku od tri radna dana od dana zaprimanja pisanog zahtjeva. U tom slučaju novinar koji je zatražio informaciju može podnijeti tužbu zbog nezakonite radnje nadležnom sudu.

međutim točne činjenice i edukacija javnosti o radu suda bi itekako podigle svijest kod građana o radu pravosuđa te bi na taj način došlo do povećanja povjerenja u rad pravosudnog sustava.

4. POSTUPAK PO ZAHTJEVU ZA PRISTUP INFORMACIJAMA

Prema Marić Ivanković osnovna načela prava na pristup informacijama su dostupnost informacija, potpunost i točnost danih informacija, jednakost u pravu na pristup informacija kao i pravo na raspolaganje informacijama.

Pravo na pristup informacijama obuhvaća pravo korisnika na traženje i dobivanje informacije kao i obvezu sudova da omogući pristup zatraženoj informaciji. U skladu s ZPPI-om informacija je svaki podatak koji posjeduje sud u obliku dokumenata, zapisa, dosjea, registara, neovisno o načinu na koji je prikazan, a koji je sud izradio sam ili u suradnji s nekim drugim tijelom, a nastao je u okviru djelokruga suda.⁴⁴⁰

Osim što su sudovi dužni objavljivati informacije o svom radu na mrežnim stranicama, građani mogu ostvariti svoje pravo na pristup informaciji i podnošenjem zahtjeva za pristup informaciji. U skladu s člankom 18. ZPPI-a zahtjev može biti u pisanom ili u usmenom obliku. Ukoliko sud zaprimi usmeni zahtjev ili preko telefona, osoba koja je zaprimila takav zahtjev sastavit će službenu bilješku. Pisani zahtjev treba sadržavati naziv i sjedište tijela kojem zahtjev podnosi, podatke na temelju kojih se može prepoznati tražena informacija i podatke o podnositelju. Zahtjev ne mora sadržavati razloge zbog kojih osoba traži ostvarivanje svog prava na pristup informacijama upravo iz razloga što navedeno pravo nije uvjetovano razlozima i motivima zbog kojih podnositelj zahtjeva informaciju.

Bitno je napomenuti kako se zahtjevom za pristup informacijama, u skladu s ZPPI-om, ne može tražiti uvid u cjelokupni spis predmeta, objašnjenja ili upute vezanih za ostvarivanje nekog prava niti kakva tumačenja propisa.⁴⁴¹

Naime, Sudskim poslovnikom je detaljno propisano tko može ostvariti uvid u cjelokupni spis predmeta i kako se mogu dobiti informacije o pojedinom predmetu. Prilikom davanja informacija

⁴⁴⁰ Članak 5. ZPPI-a

⁴⁴¹ Članak 18. stavak 5. ZPPI-a

i obavijesti o predmetima zabranjeno je davati izjave o pravilnosti pojedinih sudskih radnji kao i o vjerojatnom ishodu. Pravilnost pojedinih sudskih radnji će se ocjenjivati u povodu postupaka po pravnim lijekovima kad su oni dopušteni, dok zabrana davanja izjava o vjerojatnom ishodu jamči neovisnost i nepristranost suda. Također, informacije o pojedinim sudskim predmetima građani mogu dobiti i putem sustava ePredmet, a što je rezultat digitalne transformacije pravosuđa. U bitnom, uvid u cjelokupni spis predmeta mogu ostvariti stranke i njihovi punomoćnici, dok druge osobe mogu izvršiti uvid u cjelokupni spis ako učine vjerojatnim da imaju opravdan interes. Imaju li druge osobe opravdani interes, odlučivat će sudac kojem je predmet dodijeljen u rad, a ako je predmet dovršen o opravdanom interesu odlučivat će predsjednik suda.

Korisnici, odnosno građani, ne plaćaju pristojbe za podnošenje zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama, međutim može ih se pozvati da podmire materijalne troškove ako su isti nastali u povodu zahtjeva. Visina materijalnih troškova propisana je „Kriterijima za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije“ (Narodne novine broj 12/2014., 15/2014., 141/2022., 96/2024., dalje Kriteriji). U navedenim kriterijima detaljno je određen iznos koji podnositelj treba platiti za materijalni trošak nastao u povodu zahtjeva. Trošak može biti u vidu troška preslika stranica, trošak zapisa na memorijskoj kartici, pretvaranje zapisa s audiokazete u elektronički zapis i slično. Također bitno je naglasiti da se podnositelja može osloboditi plaćanja materijalnih troškova ako oni ne prelaze iznos od 6,64 eura⁴⁴².

Nakon što sudska uprava zaprimi zahtjev, o istom mora odlučiti u roku od 15 dana od kada je uredni zahtjev podnesen.⁴⁴³ Ako bi službenik za informiranje našao da je zahtjev nepotpun ili nerazumljiv pozvat će podnositelja da ga ispravi, a za što se podnositelju može dati rok od pet dana. Ako podnositelj zahtjeva ne bi ispravio na odgovarajući način svoj zahtjev, sud će takav zahtjev odbaciti rješenjem. Rok od 15 dana za donošenje rješenja po zahtjevu može se i produžiti, ali samo iz taksativno navedenih razloga u članku 22. stavku 1. ZPPI-a (na primjer ako bi se radilo o zahtjevu koji u sebi sadrži pristup više informacija ili bi se tražena informacija nalazila u nekoj od stalnih službi suda).

⁴⁴² Članak 5. Kriterija

⁴⁴³ Članak 20. ZPPI-a

Kako bi se olakšao pristup informacijama, kada se zahtjev prihvaća ovlaštena osoba ne donosi rješenje o prihvaćanju zahtjeva već podnositelju zahtjeva pruža traženu informaciju. Također, zakonom su predviđene situacije kada se ne donosi rješenje o odbijanju zahtjeva, ali se zahtjevu ne udovoljava već se podnositelju zahtjeva dostavlja obavijest. Takve situacije navedene su u članku 23. stavku 1. točkama 2. – 6. ZPPI-a.⁴⁴⁴ Zakonom je predviđena i situacija kada je unatoč udovoljenju zahtjeva za pristup informaciji potrebno donijeti rješenje, a radi se o situaciji kada je o tajnim informacijama potrebno provesti test razmjernosti i javnog interesa⁴⁴⁵.

Službenik za informiranje će osim ranije navedenog odbacivanja zahtjeva u slučaju neurednosti zahtjeva, odbaciti zahtjev, u skladu s člankom 23. stavkom 5. ZPPI-a, i ako ne posjeduje traženu informaciju ili nema saznanja gdje se tražena informacija nalazi.

Službenik za informiranje može i odbiti zahtjev i to iz točno taksativno navedenih zakonskih razloga. Zahtjev bi se odbio u slučaju da se radi o informaciji koja se tiče postupaka u prethodnom i u kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka, ako se radi o informaciji koja je tajna (tajni podaci, poslovna tajna, profesionalna tajna, porezna tajna, u vezi s zaštitom osobnih podataka ili intelektualnog vlasništva, odnosno kada je pristup ograničen zbog međunarodnog ugovora). Također, ako bi se radilo o informaciji čije bi objavljivanje ugrozilo pravilno provođenje sudskog postupka ili ako je neosnovan zahtjev za dopunu ili ispravak već dane informacije ili ako tražena informacija nije informacija u smislu ZPPI-a.

Razlog za odbijanje zahtjeva bi bila i zlouporaba prava na pristup informacijama. Zlouporaba prava na pristup informacijama bi se sastojala u čestom podnošenju istih odnosno istovrsnih zahtjeva,

⁴⁴⁴ U skladu s člankom 23. stavkom 1. točkama 2. – 6. ZPPI-a podnositelju zahtjeva će se dostaviti obavijest kad se obavještava podnositelja da je istu informaciju već dobio, a nije protekao rok od 90 dana od podnošenja prethodnog zahtjeva pri čemu je sud dužan obavijestiti podnositelja na koji način i kojim aktom mu je informacija već dostavljena; kad se obavještava podnositelj zahtjeva da je informacija koju traži javno objavljena pri čemu u obavijesti mora obavijestiti podnositelja zahtjeva gdje je informacija dostupna i kako može do nje doći ili mu ostaviti poveznicu za informaciju na internetu; kada obavještava korisnika da ima pravo na traženu informaciju jer je stranka postupka u skladu s drugim propisom; kad obavještava podnositelja zahtjeva da za traženu informaciju postoji obveza zaštite odnosno čuvanja njezine tajnosti u skladu s člankom 1. stavkom 4. i 5. ZPPI-a; te kad obavještava podnositelja zahtjeva da se njegov zahtjev ne smatra zahtjevom u smislu članka 18. stavka 5. ZPPI-a te ga je u tom slučaju dužno uputiti na pravilan način ostvarivanja njegovog traženja.

⁴⁴⁵ Članak 15. i 16. u vezi članka 23. stavak 4. ZPPI-a.

odnosno traženja istih informacija ili ukoliko se od tijela traži tolika količina informacija zbog kojeg bi došlo do opterećivanja rada i funkcioniranja suda⁴⁴⁶.

Protiv ranije navedene obavijesti o nepružanju informacija podnositelj zahtjeva može podnijeti prigovor.⁴⁴⁷ Prigovor se podnosi sudu koji je donio obavijest, a o njemu bi odlučivao čelnik tijela, odnosno predsjednik suda, u skladu s člankom 122. stavkom 1. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 47/2009., 110/2021., dalje: ZUP). U prigovoru, podnositelj zahtjeva bi trebao navesti poslovni broj obavijesti kojom je nezadovoljan, naziv tijela koje je to rješenje donijelo i zbog čega je nezadovoljan navedenom obavijesti. Kako nije propisan rok za podnošenje navedenog prigovora, kao rok za podnošenje prigovora primjenjuje se rok propisan člankom 109. ZUP-a (u vezi članak 23. stavka 3. ZPPI-a i članka 122. ZUP-a), odnosno rok od 15 dana od dana dostave obavijesti. Predsjednik suda je dužan odlučiti o tom prigovoru u roku od osam dana od dana kada je prigovor zaprimljen na sud.

Protiv rješenja predsjednika suda o prigovoru na obavijest kao i protiv rješenja o zahtjevu za pristup informaciji (kada je propisana obveza donošenja rješenja) može se izjaviti žalba Povjereniku u roku od 15 dana od dana dostave rješenja. Također, žalba se može izjaviti i ako se u propisanom roku ne odluči o zahtjevu (šutnja uprave). Povjerenik je dužan o žalbi odlučiti u roku od 60 dana od dana kada je predana uredna žalba.⁴⁴⁸

Ukoliko podnositelj zahtjeva ne bude zadovoljan ni rješenjem Povjerenika može pokrenuti upravni spor za čije rješavanje je nadležan Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Bitno je napomenuti da ukoliko je podnesena tužba u slučaju kada je omogućen pristup informaciji da bi tada podnesena tužba imala odgodni učinak, kao i da upravni spor može pokrenuti i tijelo javne vlasti (u konkretnom slučaju sud) ako je nezadovoljno rješenjem Povjerenika.⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ Članak 23. stavak 6. ZPPI-a

⁴⁴⁷ Članak 23. stavak 3. ZPPI-a

⁴⁴⁸ Članak 25. ZPPI-a

⁴⁴⁹ Članak 26. ZPPI-a

5. JAVNA OBJAVA SUDSKIH ODLUKA

Osim što građani do informacija koje imaju sudovi mogu doći sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama ili putem medija koji do informacija dolaze sukladno Zakonu o medijima, do nekih informacija sudova se može doći i preko odluka koje se javno objavljuju.

U skladu s člankom 6. stavkom 5. Zakona o sudovima propisano je da se sudske odluke kojima se dovršava postupak javno objavljuju na posebnoj mrežnoj stranici uz prethodnu anonimizaciju i poštivanje pravila o zaštiti osobnih podataka. Javna objava presuda prvenstveno je ključna za transparentnost pravosuđa i ujednačavanje sudske prakse. Osim navedenog, javna objava odluka ima učinak i na edukaciju javnosti ali i kontinuirani pristup informacijama o radu sudova. Navedena odredba ima za cilj i jačanje povjerenja građana u sudbenu vlast.

Postupci na sudu su u pravilu javni, međutim prilikom objave odluke iz sudskih postupaka potrebno je napraviti ravnotežu između načela javnosti i zaštite podataka pojedinaca. Slijedom navedenog, sudske odluke koje se javno objavljuju je potrebno anonimizirati. Prema informacijama sa stranica Vrhovnog suda Republike Hrvatske, u sklopu projekta „Usluga razvoja alata za javnu objavu i pretraživanje sudskih odluka u okviru NPOO 2021. – 2026.“ razvijen je sustav ANON. Anonimizacija i indeksacija sudskih odluka vrši se automatski putem sustava ANON koji omogućava automatsku i poluautomatsku obradu što uključuje anonimizaciju, ekstrakciju metapodataka i tematsku klasifikaciju odluka te napredne tehnologije obrade prirodnog jezika i strojnog učenja (Ivković, 2025).

Sam način anonimizacije, objave i pretraživanja anonimiziranih sudskih odluka je propisan Pravilnikom o načinu anonimizacije, objave i pretraživanja anonimiziranih sudskih odluka („Narodne novine“ broj 134/2024.). Javno objavljene odluke se mogu naći na internetskoj stranici „Tražilica odluka sudova RH“.

Dakle, javnoj objavi sudskih odluka kojima se dovršava sudski postupak prethodi postupak anonimizacije i indeksacije tih odluka. Anonimizacija i indeksacija odluka se vrši putem umjetne inteligencije, odnosno sustava ANON, zbog čega je javna objava odluka postala brža i učinkovitija, a pravosuđe transparentnije te je građanima pristup informaciji iz takvih odluka postao jednostavniji i obuhvatniji.

6. ZAKLJUČAK

S obzirom na to da je pravo na pristup informaciji jedno od temeljnih načela demokratskog društva te jer se istim pravosuđe čini dostupnijim građanima, a radi što efikasnijeg ostvarivanja prava na pristup informacijama, na sudovima su organizirane posebne ustrojstvene jedinice za informiranje javnosti u koje su raspoređene sve osobe zadužene za odlučivanje o ostvarivanju prava na pristup informaciji. Osnivanje navedene jedinice će se više reflektirati na jasniju organizaciju unutar samih sudova i raspodjelu poslova, dok na zainteresirane osobe i javnost, osnivanje jedinice za informiranje javnosti ne bi trebalo puno utjecati jer su i ranije na sudovima djelovali i glasnogovornik suda i službenik za informiranje. Svaka promjena koja je usmjerena prema povećanju transparentnosti rada sudova je pohvalna, međutim što više informacija bi se trebale objavljivati javno, a posebice one koje se tiču rezultata rada i poslova koji se obavljaju na sudovima kako bi se svijest o radu pravosuđa, a i sama slika pravosuđa u javnosti popravila.

Zakonodavna materija kojom je u Republici Hrvatskoj uređeno pravo na pristup informacijama sudova se nalazi u više propisa, a oni koji su najbitniji su svakako Zakon o pravu na pristup informacijama, Zakon o medijima i Zakon o sudovima.

Što se tiče informacija sudova bitno je razlikovati informacije koje se tiču konkretnih sudskih predmeta od informacija koje vodi i njima raspolaže sudska uprava kao tijelo zaduženo za organizaciju rada suda. Ostvarivanje prava na pristup informacijama koje se tiču konkretnih sudskih predmeta omogućeno je strankama tih predmeta, ali i drugim osobama koje učine vjerojatnim opravdan razlog. Ukoliko je pojedinu sudski predmet od javnog interesa ili izaziva veliki interes javnosti glasnogovornik suda je ovlašten davati izjave, međutim ne smije utjecati na donošenje odluke niti smije prejudicirati odluku. Osim navedenog, građani imaju pravo na pristup informaciji koja se vodi na sudu, a koja se ne tiče konkretnih sudskih predmeta, u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama.

Također, propisana je i obveza sudova da se javno objavljuju sve odluke kojima se završava sudski postupak, što je još jedan od načina na koji građani mogu ostvariti pravo na pristup informaciji sudova. Navedeno je bitno i zbog transparentnog obavljanja pravosudne djelatnosti, ali i zbog ujednačavanja sudske prakse. Prije javnog objavljivanja, odluke prolaze kroz proces anonimizacije i indeksacije, a koji postupak provodi umjetna inteligencija preko sustava ANON, što je

unaprijedilo i ubrzalo postupak javne objave odluke. Također, građanima je omogućen i pristup platformi ePredmet na kojoj mogu dobiti informacije o pojedinom predmetu, a koja platforma je rezultat digitalizacije pravosuđa.

U budućnosti je zasigurno potrebno daljnje unaprjeđivanje prava na pristup informaciji, a posebice korištenje modernih tehnologija kako bi ostvarivanje tog prava bilo što učinkovitije i građanima jednostavnije.

LITERATURA

1. Rajko A.: Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010.) br. 3. str. 629 – 649,
2. Marić-Ivanković R., Pravo na pristup informacijama kao osobno pravo, IUS INFO, pristup na dan 16. veljače 2026.,
3. Ivković ID., Tehnološka rješenja za učinkovitije pravosuđe, 7. kolovoza 2025., IUS INFO, pristup na dan 1. ožujka 2026.,
4. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine“ MU 18/1997., 6/1999., 14/2002., 13/2003., 9/2005., 1/2006., 2/2010., 13/2017.),
5. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/1990., 135/1997., 08/1998., 113/2000., 124/2000., 28/2001., 41/2001., 55/2001., 76/2010., 85/2010., 05/2014.),
6. Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ broj 25/2013., 85/2015. i 69/2022.)
7. Zakon o sudovima („Narodne novine“ broj 28/2013., 33/2015., 82/2015., 82/2016., 67/2018., 126/2019., 130/2020., 21/2022., 60/2022., 16/2023., 155/2023., 36/2024., 136/2025.),
8. Zakon o medijima („Narodne novine“ broj 59/2004., 84/2011., 81/2013., 114/2022. i 27/2026.)
9. Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 47/2009., 110/2021.),
10. Sudski poslovnik („Narodne novine“ broj 37/2014., 49/2014., 8/2015., 35/2015., 123/2015., 45/2016., 29/2017., 33/2017., 34/2017., 57/2017., 101/2018., 119/2018., 81/2019., 128/2019., 39/2020., 47/2020., 138/2020., 147/2020., 70/2021., 99/2021., 145/2021., 23/2022., 12/2023., 122/2023., 55/2024., 136/2024.),
11. Izvješću Odbora za pravosuđe o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima od 23. rujna 2025.,
12. Kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije“ (Narodne novine broj 12/2014., 15/2014., 141/2022., 96/2024.),
13. Pravilnik o načinu anonimizacije, objave i pretraživanja anonimiziranih sudskih odluka („Narodne novine“ broj 134/2024.),
14. <https://www.vsrh.hr/trazilica-sudskih-odluka-anon.aspx> na dan 1. ožujka 2026.

Pregledni rad | Review paper

**REGULACIJA TRŽIŠTA RADA I NJEZIN EKONOMSKI UČINAK UNUTAR
EUROPSKOG EKONOMSKOG PROSTORA**

**LABOR MARKET REGULATION AND ITS ECONOMIC IMPACT WITHIN THE
EUROPEAN ECONOMIC AREA**

doc. dr. sc. Galić Matej, prof. struč. stud.

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

Blage Zadre 2, 32000 Vukovar

e-mail: mgalic@vevu.hr

Snježana Rebuš, mag. ing. agr. pred

Klinički bolnički centar Osijek

Ul. Josipa Huttlera 4, 31000, Osijek

e-mail: email: rebusica@gmail.com

Tomislav Horvat mag. oec. pred.

Dilj d.o.o.

Ciglarska 33, Vinkovci

e-mail: thorvatt@gmail.com

Sažetak:

Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju 2013. godine započele su značajne promjene na području regulacije tržišta rada koje su imale vidljive ekonomske i demografske posljedice. Cilj ovoga rada je analizirati ekonomske učinke regulatornog okvira tržišta rada u Europskoj uniji s posebnim naglaskom na usporedbu Hrvatske i prosjeka EU u razdoblju od ulaska u članstvo do danas. U istraživanju se koriste sekundarni statistički izvori Eurostata, Državnog zavoda za statistiku i drugih relevantnih institucija. Analiziraju se pokazatelji aktivnog stanovništva, zaposlenosti i nezaposlenosti, ekonomske migracije, kretanje minimalne i prosječne plaće te stopa inflacije. Rad dodatno analizira ulogu radnog zakonodavstva i europskih direktiva u oblikovanju fleksibilnosti i sigurnosti tržišta rada. Metodološki pristup temelji se na analizi vremenskih nizova i komparativnoj usporedbi Hrvatske i EU. Očekivani doprinos rada je identifikacija ključnih razlika u dinamici tržišta rada te utvrđivanje povezanosti regulatornog okvira i ekonomskih ishoda, s posebnim naglaskom na izazove depopulacije i migracija radne snage.

Ključne riječi: *tržište rada, regulacija, zaposlenost, migracije, Europska unija*

Summary:

With the accession of the Republic of Croatia to the European Union in 2013, significant changes began in the field of labor market regulation, which had visible economic and demographic consequences. The aim of this paper is to analyze the economic effects of the labor market regulatory framework in the European Union, with a special emphasis on comparing Croatia and the EU average in the period from accession to the present day. The research uses secondary statistical sources from Eurostat, the Central Bureau of Statistics and other relevant institutions. Indicators of the active population, employment and unemployment, economic migration, movements in the minimum and average wage, and the inflation rate are analyzed. The paper additionally considers the role of labor legislation and European directives in shaping the flexibility and security of the labor market. The methodological approach is based on the analysis of time series and a comparative comparison of Croatia and the EU. The expected contribution of

the paper is the identification of key differences in labor market dynamics and the determination of the connection between the regulatory framework and economic outcomes, with a special emphasis on the challenges of depopulation and labor migration.

Key words: *labor market, regulation, employment, migration, European Union*

1. UVOD

Tehnologija koja brzo napreduje, umjetna inteligencija, sve veći klimatski problemi, demografske promjene, usporedna (zelena i digitalna) tranzicija, duboke geopolitičke promjene i rastući troškovi života znatno utječu na način na koji živimo, učimo i radimo. Europski poslodavci i dalje su predani promicanju jednakosti i raznolikosti radne snage kao sredstva za povećanje baze suradnika (Eures, 2026). Zakonski utvrđena minimalna plaća može pomoći u očuvanju kupovne moći i zaštiti najugroženije kategorije zaposlenika te ublažavanju siromaštva. Ipak, ona može imati i nepovoljne učinke kao odrednica demotiviranja zaposlenih i gotovo sigurno u dugom roku pogoršanja njihova položaja (Bejaković, 2015). Neki od razloga u korist uvođenja europske minimalne plaće ističu: povećanje životnog standarda, smanjenje nejednakosti plaće, minimaliziranje negativnih efekata na konkurentnost, nastavak europske integracije, itd., ili razlozi protiv uvođenja: potrebna izmjena postojećih ugovora, otežana prilagodba zajedničke politike nacionalnim interesima, povećanje nezaposlenosti (Sarić, 2014). Učinak minimalne plaće na zaposlenost obično uzima stopu zaposlenosti kao zavisnu varijablu. Iako većina istraživanja pronalazi negativnu vezu između minimalne plaće i zaposlenosti, postojanje sumnje pokrenulo je val istraživanja koja koriste radno vrijeme kao zavisnu varijablu (Blažević, 2013). Ekonomski modeli se u osnovi svode na odnose povoljnih i nepovoljnih okolnosti i obilježja, zanemarujući činjenicu da je dobivanje posla proces, te da nezaposleni mogu u razdoblju traženja značajno oscilirati u postavljenim kriterijima, motivaciji i uloženom trudu (Vukelić, 2008). Zaposlenici na minimalnoj plaći imaju znatno veći rizik siromaštva od ostalih zaposlenika, ali taj je rizik još uvijek manji od prosječnog rizika siromaštva za sve građane Hrvatske (Nestić i Blažević Burić, 2018). Rast dohodovnih nejednakosti nije ključni čimbenik visoke razine redistributivnih preferencija, već je to percepcija dohodovnih nejednakosti i osjetljivost građana zemalja EU-a na ekonomske

nejednakosti (Šućur, 2021). Iako je u početku bilo predviđeno da se prilagođava cijenama dva puta godišnje, pravilo je ubrzo napušteno, jer je minimalna plaća stekla snažnu političku moć. Nedugo nakon njegovog uvođenja, političke stranke su započele „bitku“ tijekom svakih izbora kako bi obećale višu minimalnu plaću (Petreski i Pehkonen, 2024).

Europska agencija za rad (ELA) agencija je Europske unije odgovorna za koordinaciju i podršku provedbi europskog radnog zakonodavstva, osiguravajući da se pravila EU o mobilnosti radne snage i koordinaciji socijalnog osiguranja primjenjuju na pravedan i učinkovit način (web stranica ITSS-a, 2026). Europska konfederacija sindikata (ETUC) tvrdila je da bi glavni cilj ELA-e trebao biti "bolja provedba radnih i socijalnih prava EU-a", čime bi se ponovno uravnotežila trenutna asimetrija između europskih načela slobodnog kretanja i nacionalno fragmentirane provedbe socijalnih prava (Blauberger i Heindlmajer, 2023). Rad Europske agencije za rad mora legitimizirati i poboljšati, iz europske perspektive, provedbu pravila i propisa u državama članicama. Kako bi se doprinijelo tom cilju, potrebno je ojačati nadležnosti i pravne kapacitete nacionalnih ureda i tijela za usklađenost (Cremers, 2020). Neki europski socijalni partneri željeli bi da ELA igra proaktivniju ulogu u borbi protiv zlouporabe i prijevara. Primjerice, Europska federacija građevinskih i drvnih radnika (EFBWW) zagovara stvaranje višejezične web stranice i telefonske linije za pomoć koja bi se mogla koristiti za prijavu socijalnih prijevara i/ili prekogranične zlouporabe te bi pokrenula daljnje mjere od strane ELA-e (Fernandes, 2018). Države članice uspostavile su sektorska ili međuprofesionalna tijela s mandatom djelovanja u slučaju industrijskog spora ili u slučaju nepravilnosti. Ova zajednička tijela, često sastavljena od predstavnika uprave i radnika, imaju zadatak sprječavanja, rješavanja i rješavanja sporova. Socijalni partneri osnovali su institucije za usklađenost i savjetovanje te surađuju u usklađenim kampanjama (Cremers, 2018).

2. SLOBODA KRETANJA RADNIKA U EU

Sloboda kretanja unutar EU ne bi se trebala izjednačavati s imigracijom izvan EU. Smatra se da olakšavanje zajedničkih iskustava putem prava na slobodno kretanje potiče zajedničke europske vrijednosti i identitet te je konstitutivni element političkog identiteta i politike EU u nastajanju (Vasilopoulou i Talving, 2019). Građani EU imaju pristup pan-EU tržištu rada, ali njihov pristup socijalnom osiguranju i dalje je podijeljen nacionalnim granicama, što mijenja socijalno građanstvo radnika EU na temelju EU i nacionalnih kategorija prebivališta u koje spadaju (Simola i Lillie, 2016). Proširenje EU-a utrlo je put jedinstvenom europskom tržištu rada na kojem radnici uživaju pravo na slobodno kretanje. Članak 45. Ugovora o funkcioniranju EU-a jamči pravo na slobodno kretanje radnika u EU-u. Ugovor o Europskoj uniji, Direktiva 2004/38/EZ i sudska praksa Europskog suda proširuju to pravo na način da svi građani EU-a i članovi njihovih uže obitelji također mogu boraviti i raditi u bilo kojoj drugoj državi EU-a, sve dok imaju zdravstveno osiguranje i mogu dokazati dovoljna sredstva za uzdržavanje. Iako sustave socijalnog osiguranja na nacionalnoj razini uređuju države članice, kako bi se zajamčilo pravo na slobodno kretanje, Uredbe (EZ) 883/2004 i 987/2009 predviđaju koordinaciju odredbi o socijalnom osiguranju propisivanjem zajedničkih pravila i načela, uključujući jednako postupanje s državljanima i građanima EU-a. Među dodatnim značajnim propisima, Direktive 2013/55/EU i 2005/36/EZ propisuju pravila za nesmetano priznavanje stručnih kvalifikacija unutar EU (Kahanec i suradnici, 2016). Odnos između slobodnog kretanja ljudi i socijalne države sve je istaknutije pitanje u EU. Snažne pretpostavke o migracijama u sustavu socijalne skrbi čule su se i u javnoj i u znanstvenoj raspravi, prema kojima se imigranti iz EU grupiraju u državama s atraktivnim programima socijalne skrbi i predstavljaju temeljni izazov za socijalnu državu. Brexit je potvrdio da je potreba za ispitivanjem povezanosti migracija EU i socijalne države više od teorijskog poziva (Martinsen i suradnici, 2019).

3. EKONOMSKE MIGRACIJE STANOVNIKA REPUBLIKE HRVATSKE NAKON ULASKA U EU

Već noseći oznaku države iseljenika, Hrvatska bi trebala biti zabrinuta zbog rastućih trendova emigracija i negativnog salda s drugim zemljama, posebno kada je riječ o visokokvalificiranoj radnoj snazi. (Knezović i Grošinić, 2017). Prema neizravnim procjenama emigracije, u razdoblju od 2013. do 2016. iz Hrvatske je u ključne zemlje EU emigriralo 230 tisuća osoba. S druge strane, službeni podaci pokazuju da je u razdoblju od 2013. do 2016. prema odabranim ključnim zemljama EU emigriralo 61 tisuća emigranata, a ukupno 102 tisuće emigranata u istom razdoblju. Međutim, očekuje se da će se razlika između zrcalne statistike Hrvatske i ključnih zemalja EU u budućnosti smanjiti (Draženović i suradnici, 2018.). Istraživanje koje je provela Hrvatska udruga poslodavaca, a koje obuhvaća razdoblje od ulaska Hrvatske u EU do veljače 2018., s 661 ispitanikom koji je emigrirao u 26 zemalja, pokazuje da su politički razlozi glavni motiv – loše organizirana i vođena država, nesposobni političari, nesposobni političari i političke stranke (8%), propadanje države, društva i nacije (7,6%), korupcija i kriminal (7,3%) – zašto radnici emigriraju, a slijede ih društveni i osobni razlozi. Niske plaće navelo je samo 5,2% ispitanika (Bencze, 2020). Izostalo je jačanje gradova srednje veličine nauštrb centralizacije zemlje, što je dovelo do toga da su veliki dijelovi zemlje ostali bez ikakva gospodarskoga i kulturnog sadržaja. Prepušteni sami sebi, najčešće nisu mogli ostvariti dovoljnu atraktivnost za zadržavanje mladih ljudi i obitelji (Jurić, 2017). Tradicionalne zemlje primateljice, poput Njemačke, Austrije, Švicarske ili Italije, zbog geografske blizine, relativno dobre prometne povezanosti te povijesno-političkih i ekonomskih odnosa poželjna su odredišta hrvatskih iseljenika bila još šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog stoljeća kada je s ciljem privremenog rada u inozemstvu Hrvatsku napustio veći broj radnih migranata. Iako je u početku riječ bila o privremenom karakteru njihove emigracije, s vremenom je odlazak većine migranata poprimio trajno obilježje, a tek se, prema pojedinim procjenama, trećina iseljenika vratila u domovinu (Balijs, 2020).

4. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA I OGRANIČENJA

Sekundarnim prikupljanjem podataka analizirani su podaci Eurostata i Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske uz istraživanje relevantne stručne literature koja obuhvaća temu tržišta rada, ekonomskih migracija i ekonomske blagodati stanovništva. Cilj istraživanja je bio obuhvatiti razdoblje od 2013. godine do najnovijih podataka koji su raspoloživi za analizu. Analiza koristi deskriptivnu statistiku i komparativnu analizu za identifikaciju potencijalnih korelacija između podataka. Studija se suočava s ograničenjima dostupnosti detaljnih podataka po zemljama, kao i sa dostupnošću univerzalnih podataka na centraliziranoj digitalnoj lokaciji. Za detaljnije analiziranje trendova potrebno je istražiti pojedinačne kategorije teme tržišta rada, ekonomske utjecaje, ujedno i detaljnije promatrati razdoblja po mjesecima ili kvartalima.

5. ANALIZA TRŽIŠTA RADA U HRVATSKOJ I EU (2013-2024)

Razdoblje nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju 2013. godine obilježeno je promjenama na tržištu rada. Rezultat su gospodarskih, demografskih i institucionalnih procesa. Integracija u jedinstveno europsko tržište rada omogućila je veću mobilnost radne snage, ali je istodobno otvorila niz novih izazova povezanih s migracijama stanovništva, kretanjem plaća i ukupnom strukturom zaposlenosti. Tablica 1. pokazuje udio aktivnog stanovništva u ukupnom broju stanovnika na primjeru Republike Hrvatske i Europske unije (EU).

Tablica 1. Udio aktivnog stanovništva u ukupnom broju stanovnika

Godina	Hrvatska	EU
2016	61,3	69,7
2017	63,2	70,9
2018	64,9	71,9
2019	66,4	72,7
2020	66,9	71,7
2021	68,6	73,1
2022	70,2	74,6
2023	70,8	75,3
2024	73,6	75,8
2025	74,4	76,2

Izvor: Eurostat (2026)

Promatrano razdoblje prikazuje kontinuirani rast udjela aktivnog stanovništva i u Republici Hrvatskoj i u Europskoj uniji. Republika Hrvatska je 2016. godine imala značajno niži udio aktivnog stanovništva (61,3 %) u odnosu na prosjek Europske unije (69,7 %), što ukazuje na slabiju uključenost radno sposobnog stanovništva u tržište rada. Promatrajući cjelokupnu tablicu, razlika se smanjuje te 2025. godine iznosi 1,8%. Nekoliko čimbenika je utjecalo na navedene trendove: gospodarski oporavak nakon krize 2008-2013, povećanje zaposlenosti u sektorima usluga i turizma, ekonomska kretanja radno sposobnog stanovništva, fleksibilnije tržište rada. Tržište rada Republike Hrvatske nakon ulaska u Europsku uniju pokazuje postupnu konvergenciju prema postojećim europskim vrijednostima. Tablica 2. prikazuje broje emigracija i imigracija u Republici Hrvatskoj.

Tablica 2. Emigracija i imigracija u Republici Hrvatskoj (2015-2024)

Godina	Emigracija	Imigracija	Razlika
2015	29.651	11.706	- 17.945
2016	36.436	13.985	- 22.451
2017	47.352	15.553	- 31.799
2018	39.515	26.029	- 13.486
2019	40.148	37.726	-2.422
2020	34.046	33.414	-632
2021	40.424	35.912	-4.512
2022	46.287	57.972	11.685
2023	39.218	69.396	30.178
2024	38.997	70.391	31.394

Izvor: Eurostat, 2026.

U razdoblju nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju dolazi do intenzivnijeg iseljavanja radno sposobnog stanovništva prema razvijenijim članicama koje su u tom trenutku dopustile priljev radnika iz nove države članice. Otvaranje tržišta rada Njemačke i Austrije za stanovnike Republike Hrvatske dodatno je potaknulo iseljavanje. Osnovni razlozi pojačane emigracije su vidljivi u razlikama u plaćama, nezaposlenosti te slobodi kretanja radnika. Nakon 2020. godine negativni saldo sve više slabi, ali se stopa emigracije ne smanjuje drastičnom postotku. Rezultat prisutne emigracije je značajni nedostatak radne snage u građevinarstvu, turizmu i industriji. Od 2022. godine migracijski saldo je pozitivan, što predstavlja primjer transformacije tržišta rada određene zemlje, a u slučaju Republike Hrvatske dolazi do pojačanog priljeva stranih radnika.

Tablica 3. prikazuje prosječnu mjesečnu neto plaću, usporedba Republike Hrvatske i Europske unije.

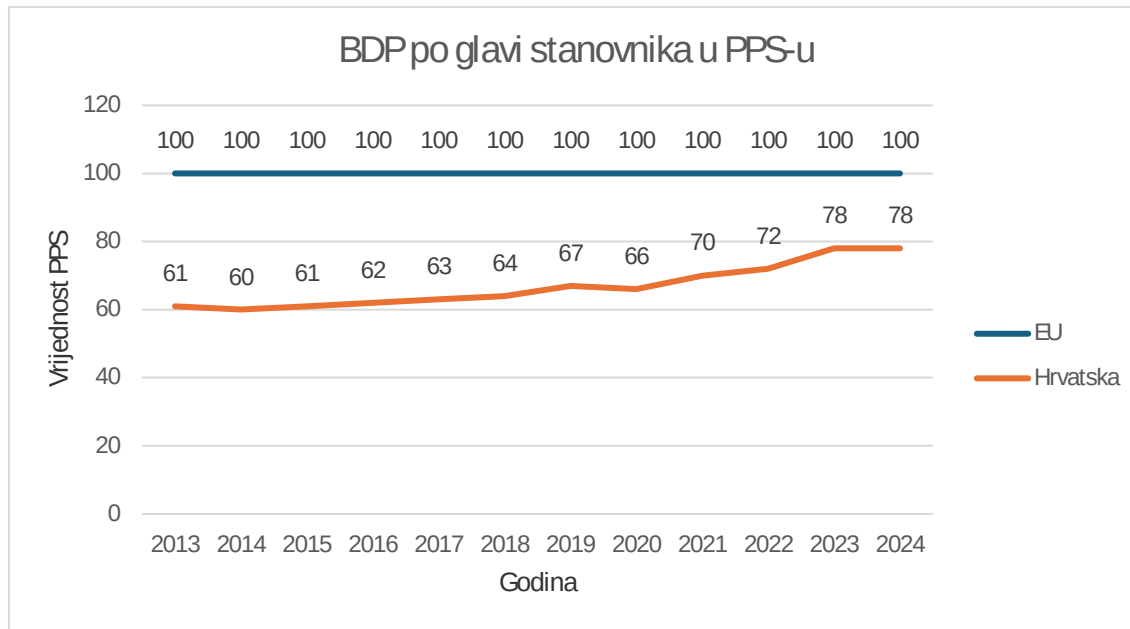
Tablica 3. Prosječna mjesečna neto plaća u € - usporedba RH i Europske unije

Godina	EU	Hrvatska	HR/EU
2013	1.317,05	470,30	36%
2014	1.334,92	472,76	35%
2015	1.355,92	482,98	36%
2016	1.372,47	493,86	36%
2017	1.393,62	514,05	37%
2018	1.429,62	541,64	38%
2019	1.467,37	560,54	38%
2020	1.466,52	582,14	40%
2021	1.520,68	605,31	40%
2022	1.616,81	662,70	41%

Izvor: Eurostat, 2026.

Promatrano razdoblje prikazuje kontinuirani rast neto plaća u Republici Hrvatskoj i Europskoj uniji. Prosječna neto plaća u Europskoj uniji porasla je s 1.317,05€ u 2013. godini na 1.616,81€ u 2022. godini, povećanje od 23% što ukazuje na umjeren i stabilan rast. U istom promatranom razdoblju prosječna neto plaća u Republici Hrvatskoj povećala se s 470,30€ u 2013. godini na 662,70€ u 2022. godini. Brži rast plaća u Republici Hrvatskoj u odnosu na prosjek Europske unije je rezultat već spomenute konvergencije gospodarstva, ali i strukturnih promjena na tržištu rada. Bez obzira na navedeni rast, razina neto plaća i dalje je znatno niža od prosjeka Europske unije, što predstavlja jedan od važnih ekonomskih motiva migracije radno sposobnog stanovništva. Graf 1. prikazuje BDP po glavi stanovnika u PPS-u.

Graf 1. BDP po glavi stanovnika u PPS-u

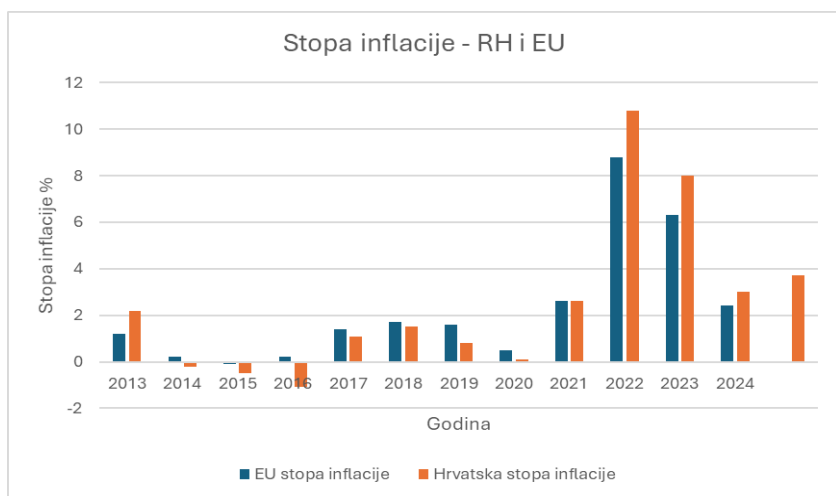


Izvor:

Eurostat, 2026.

Graf 1. prikazuje kretanje bruto domaćeg proizvoda po stanovniku izraženoga u standardu kupovne moći (PPS). Podaci prikazuju podatke za Republiku Hrvatsku te se uspoređuju s prosjekom Europske unije. Pokazateljem PPS koristi se kako bi se realnije usporedila razina gospodarskog razvoja među državama, uzimaju se u obzir cijene i troškovi života. Podaci pokazuju da Republika Hrvatska bilježi rast BDP-a po stanovniku, postupno se kroz promatrane godine približava vrijednosti prosjeka Europske unije. U 2013. godini je Republika Hrvatska imala PPS vrijednost 61, a 2024. godine 78. Iako poboljšanje postoji i dalje postoji značajna razlika koja direktno utječe na ekonomiju te ekonomsko kretanje stanovništva. Graf 2. prikazuje usporedbu stope inflacije između Republike Hrvatske i prosjeka Europske unije.

Graf 2. Usporedba % stope inflacije u RH i EU



Izvor: Eurostat (2026) i Državni zavod za statistiku (2026)

Inflacija je značajan makroekonomski pokazatelj koji pokazuje promjene u općoj cijeni dobara i usluga te izravno utječe na kupovnu moć stanovništva i realnu vrijednost dohotka. U razdoblju prije geopolitičkih turbulencija koje su rezultirale pojačanom stopom inflacije, stopa inflacije u Europskoj uniji su se kretale u rasponu 1%-2% godišnje, što je Europska središnja banka smatrala stabilnom za održavanje gospodarskog rasta. Slična kretanja su bila i na primjeru Republike Hrvatske, iako su zabilježena i veća odstupanja. Najznačajniji rast inflacije zabilježen je u periodu 2021-2023 kada je zabilježena stopa inflacije na razini Europske unije 8-9%, a u Republici Hrvatskoj iznad 10%. Navedeni podaci mogu ukazivati na veću osjetljivost hrvatskog gospodarstva na promjene cijena energenata i hrane. Nagli rast cijena direktno je utjecao na realnu kupovnu moć stanovništva. Iako se prema prethodnim tablicama vidi da je došlo do rasta razine prosječnih plaća, rasta BDP-a po glavi stanovnika, često navedena povećanja nisu dovoljno pratila stopu inflacije.

6. ZAKLJUČAK

Analiza regulatornog okvira tržišta rada i njegovih ekonomskih učinaka Europskog ekonomskog prostora pokazuje da je ulazak Republike Hrvatske u Europsku uniju značajno utjecao na dinamiku tržišta rada, migracijske trendove i gospodarska kretanja. Promatrano razdoblje 2013-2023 pokazuje procese konvergencije hrvatskog tržišta prema prosječnim vrijednostima Europske unije, međutim postoje primjetne razlike u razini gospodarskog razvoja i životnog standarda. Podaci u udjelu aktivnog stanovništva pokazuju da je Republika Hrvatska u razdoblju od 2016. do 2025. godine ostvarila značajan rast s 61,3% na 74,4%, dok je prosjek Europske unije porastao s 69,7% na 76,2%. Razlika između Hrvatske i prosjeka EU se smanjila s približno 8,4 postotna boda na 1,8 postotni bod. Migracijski podaci dodatno potvrđuju značajne promjene na hrvatskom tržištu rada, u razdoblju nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju dolazi do snažnog rasta emigracije radno sposobnog stanovništva. Negativni migracijski saldo u Republici Hrvatskoj dosegao je vrhunac 2017. godine. Razlike u razini plaća između Hrvatske i razvijenijih država članica Europske unije, kao i sloboda kretanja radnika predstavljale su značajne poticaje za migraciju radne snage. Nakon 2022. godine dolazi do značajnog preokreta u migracijskim trendovima gdje Republika Hrvatska bilježi pozitivan migracijski saldo, prvenstveno zbog priljeva stranih radnika, ne smanjenja odljeva domaće radne snage. Analiza prosječnih neto plaća pokazuje kontinuirani rast u Hrvatskoj i Europskoj uniji. Prosječna neto plaća u Hrvatskoj porasla je s 470,30€ u 2013. godini na 662,70€ u 2022. godini što predstavlja rast veći od 40%. U istom razdoblju prosjek Europske unije po pitanju neto plaće raste za 23%. Negativni položaj Republike Hrvatske je što i dalje prosječna plaća iznosi 41% prosjeka Europske unije. Primjer konvergencije vidljiv je i u kretanju bruto domaćeg proizvoda po stanovniku izraženog u standardu kupovne moći (PPS). Republika Hrvatska je u razdoblju od 2013-2024 povećala prosjek s 61% na 78%. Iako navedeni trend pokazuje približavanje gospodarskoj razini razvijenijih zemalja članica, razlika i dalje utječe na migracijske i demografske procese Republike Hrvatske. Inflatorni pritisci značajno utječu na realnu vrijednost dohotka i kupovnu moć stanovništva. Prosjek Europske unije se kretao između 1-2% godišnje prije geopolitičkih promjena, ali u razdoblju od 2021 do 2023. godine dolazi do razine 8-9%. U Republici Hrvatskoj je navedeni postotak u istom razdoblju dosegao još veću razinu, odnosno stopa inflacije je prelazila

10%. Takva kretanja djelomično su neutralizirala pozitivne učinke rasta plaće i gospodarskog rasta te smanjila realnu kupovnu moć stanovništva. Analiza dostupnih pokazatelja ukazuje na međusobnu povezanost ekonomskih varijabli. Razlike u razini dohotka između Hrvatske i razvijenijih članica EU su snažan poticaj migraciji radne snage. Smanjenje broja radne snage u ključnim sektorima rezultiralo je povećanju rasta plaća i povećalo potrebu za uvozom strane radne snage. Buduća istraživanja mogu se usmjeriti na detaljniju analizu strukture zaposlenosti po sektorima gospodarstva, utjecaj obrazovne strukture stanovništva na migracijske valove te dugoročni utjecaj uvoza strane radne snage na tržište rada Republike Hrvatske.

LITERATURA

1. Bališa, M. (2020) „Razmjeri recentnog egzodusa iz Hrvatske – analiza podataka službenih statistika RH i zemalja useljavanja hrvatskog stanovništva“, Podravina, 19(37), str. 5-25.
2. Bejaković, P. (2015) „Problemi, mogućnosti i ograničenja postojanja minimalne plaće u Hrvatskoj“, Političke analize, 6(24), str. 23-27.
3. Bencze, E.L., (2020) „Demography and migration in central and eastern Europe“, pp.143-156.
4. Blauberger, M. and Heindlmaier, A., (2023) „The European labour authority in practice“, (No. 32e). WSI Study.
5. Blažević, S. (2013) „SMANJUJE LI SE ZAPOSLENOST USLIJED POVEĆANJA MINIMALNE PLAĆE?“, Economic research - Ekonomska istraživanja, 26(1), str. 0-0.
6. Cremers, J., (2018) „The European labour authority and enhanced enforcement“, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European parliament, Brussels.
7. Cremers, J., (2020) „September. The European Labour Authority and rights-based labour mobility“, In ERA Forum (Vol. 21, No. 1, pp. 21-34). Berlin/Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
8. Draženović, I., Kunovac, M. and Pripuzić, D., (2018) „Dynamics and determinants of emigration: the case of Croatia and the experience of new EU member states“, Public Sector Economics, 42(4), pp.415-447.
9. Državni zavod za statistiku – minimalne i prosječne bruto plaće u Republici Hrvatskoj, <https://podaci.dzs.hr/en/statistics/labour-market/wages/> (pristupljeno 10.03.2026)
10. Državni zavod za statistiku – stopa inflacije, https://web.dzs.hr/CalcInfl_e.htm (pristupljeno 15.03.2026)
11. Eures – budućnost tržišta rada, https://eures.europa.eu/road-2030-whats-store-work-2025-05-16_hr (Pristupljeno 15.03.2026.)
12. Eurostat – postotak nezaposlenih osoba u odnosu na ukupni broj aktivnog stanovništva, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_a/default/table (pristupljeno 15.03.2026)

13. Eurostat – prosječna neto plaća na primjeru Replike Hrvatske i Europske unije, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_nt_net__custom_10802277/default/table?lang=en (10.03.2026)
14. Eurostat – udio aktivnog stanovništva u ukupnom broju stanovnika, <https://oeitss.gob.es/en/sobre-la-itss/relaciones-institucionales/ambito-internacional/ela> (pristupljeno 12.03.2026.)
15. Eurostat – usporedba broja imigracija i migracija na primjeru Republike Hrvatske, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_imm8/default/table?lang=en&category=migr.migrCit.migrImm (pristupljeno 15.03.2026)
16. Fernandes, S., (2018) „What is Our Ambition for the European Labour Authority?“, SOCIAL EUROPE.
17. IMF – PPS, <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/series/back-to-basics/purchasing-power-parity-ppp> (pristupljeno 15.03.2026)
18. ITSS, <https://oeitss.gob.es/en/sobre-la-itss/relaciones-institucionales/ambito-internacional/ela> (pristupljeno 12.03.2026.)
19. Jurić, T. (2017) „Suvremeno iseljavanje Hrvata u Njemačku: karakteristike i motivi“, Migracijske i etničke teme, 33(3), str. 337-371.
20. Kahanec, M., Pytlikova, M. and Zimmermann, K.F., (2016) „The free movement of workers in an enlarged European Union: Institutional underpinnings of economic adjustment“, In Labor migration, EU enlargement, and the Great Recession (pp. 1-34). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
21. Knezović, S. and Grošinić, M., (2017) „Migration trends in Croatia. Hanns-Seidel-Stiftung“, Institut za razvoj i međunarodne odnose. Kolor Klinika, Zagreb, pp.1-39.
22. Martinsen, D.S., Pons Rotger, G. and Thierry, J.S., (2019) „Free movement of people and cross-border welfare in the European Union: Dynamic rules, limited outcomes“, Journal of European Social Policy, 29(1), pp.84-99.
23. Nestić, D., i Blažević Burić, S. (2018) „Radnici na minimalnoj plaći i siromaštvo u Hrvatskoj“, Revija za socijalnu politiku, 25(3), str. 235-262.

24. Petreski, M., i Pehkonen, J. (2024) „MINIMUM WAGE AND MANUFACTURING LABOR SHARE: EVIDENCE FROM NORTH MACEDONIA“, *Ekonomska misao i praksa*, 33(2), str. 377-402.
25. Sarić, I. (2014) „SUSTAV MINIMALNE PLAĆE U EUROPSKOJ UNIJI“, *Pravni vjesnik*, 30(2), str. 137-151. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/130841> (Datum pristupa: 14.03.2026.)
26. Simola, A. and Lillie, N., (2016) „The crisis of free movement in the European Union“, *Mondi migranti*: 3, 2016, pp.7-19.
27. Šućur, Z. (2021) „Dohodovne nejednakosti i redistributivne preferencije u Hrvatskoj i zemljama EU-a: makroanaliza“, *Revija za socijalnu politiku*, 28(2), str. 133-161.
28. Vasilopoulou, S. and Talving, L., (2019) „Opportunity or threat? Public attitudes towards EU freedom of movement“, *Journal of European Public Policy*, 26(6), pp.805-823.
29. Vukelić, A. (2008) „PERCEPCIJA SAVJETNIKA HRVATSKOG ZAVODA ZA ZAPOŠLJAVANJE O ČIMBENICIMA ZAPOŠLJAVANJA NEZAPOSLENIH“, *Informatologia*, 41(1), str. 23-32.

Izvorni znanstveni članak | Original scientific paper

**PRIMJENA UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOJ UPRAVI: PREDNOSTI,
RIZICI I IMPLIKACIJE****THE APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC
ADMINISTRATION: BENEFITS, RISKS AND IMPLICATIONS****izv. prof. dr. sc. Martina Mikrut Nađsombat**

Pravni fakultet Osijek

e-mail: mmikrut@pravos.hr

Lucija Živković, univ. mag. oec.

Pravni fakultet Osijek

e-mail: lzivkovic@pravos.hr

Sažetak:

Umjetna inteligencija sve se češće prepoznaje kao ključni element razvoja javne uprave, s ciljem unapređenja učinkovitosti, kvalitete i dostupnosti javnih usluga. U kontekstu digitalne transformacije javnog sektora, primjena umjetne inteligencije otvara nove mogućnosti za modernizaciju administrativnih i upravljačkih procesa, ali istodobno postavlja i niz izazova povezanih s načinom njezine integracije u postojeće institucionalne okvire. Cilj rada je pružiti preglednu i kritičku analizu prednosti, rizika i implikacija primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi, uz osvrt na strateški okvir Republike Hrvatske, posebice Strategiju digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine. U radu se analiziraju potencijalne prednosti primjene umjetne inteligencije, uključujući automatizaciju administrativnih postupaka, unaprjeđenje procesa

donošenja odluka temeljenih na podacima te poboljšanje komunikacije između javne uprave i građana, kao i rizici i implikacije koji mogu proizaći iz neadekvatne implementacije ove tehnologije. Rad se temelji na metodi analize sadržaja te na autorski oblikovanom komparativnom okviru za usporedbu odabranih međunarodnih i hrvatskih primjera. U završnom dijelu rada iznesena su zaključna razmatranja o učincima primjene umjetne inteligencije na funkcioniranje javne uprave.

Ključne riječi: *umjetna inteligencija, javna uprava, pametna uprava, digitalna transformacija, učinkovitost*

Abstract:

Artificial intelligence is increasingly recognized as a key element in the development of public administration, with the aim of improving the efficiency, quality, and accessibility of public services. In the context of the digital transformation of the public sector, the application of artificial intelligence opens new opportunities for the modernization of administrative and governance processes, while simultaneously posing a range of challenges related to its integration into existing institutional frameworks. The objective of this paper is to provide a structured and critical analysis of the benefits, risks and implications associated with the application of artificial intelligence in public administration, with particular reference to the strategic framework of the Republic of Croatia, especially the Digital Croatia Strategy for the period up to 2032. The paper examines the potential advantages of artificial intelligence, including the automation of administrative procedures, the enhancement of data-driven decision-making processes, and the improvement of communication between public administration and citizens, as well as the risks that may arise from the inadequate implementation of this technology. The paper is based on the content analysis method and on an author-designed comparative framework for comparing selected international and Croatian examples. The concluding section presents final considerations regarding the effects of artificial intelligence adoption on the functioning of public administration.

Keywords: *artificial intelligence, public administration, smart public administration, digital transformation, efficiency*

1. UVOD

Sustavi umjetne inteligencije imaju sposobnost rješavanja zadataka koje su donedavno uspjeli riješiti samo ljudi. Umjetna inteligencija postaje važan čimbenik promjena u različitim područjima, uključujući i upravljanje (Marr i Ward, 2019). Sustavi umjetne inteligencije temelje se na algoritmima strojnog učenja, prediktivnoj analitici i platformama za automatizirano donošenje odluka (Rouhiainen, 2018). Sve to osnažuje javne institucije da analiziraju velike količine podataka, ali i da uspiju predvidjeti moguće trendove. Umjetna inteligencija u javnoj upravi najčešće se promatra kao skup tehnika koje omogućuju automatizaciju dijela procesa, bržu analitiku i personaliziranije javne usluge, uz zadržavanje odgovornosti javnog tijela za odluku i posljedice. U pregledima za javni sektor naglašava se da umjetna inteligencija može ubrzati i poboljšati kvalitetu usluga, unaprijediti komunikaciju s građanima te pomoći u dizajniranju politika, ali i da javni sektor ima specifičan kontekst (poput pravnih ograničenja, obveze jednakog postupanja, visokih zahtjeva legitimnosti i povjerenja) koji čini primjenu zahtjevnijom nego što je to u privatnom sektoru. Cilj ovoga rada jest pružiti preglednu i kritičku analizu prednosti, rizika te implikacija primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi, uz osvrt na strateški okvir Republike Hrvatske, posebice Strategiju digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine. U kontekstu šire digitalizacije javnih usluga, umjetna inteligencija sve se više profilira kao relevantno istraživačko područje jer istodobno otvara mogućnosti unaprjeđenja učinkovitosti i dostupnosti usluga, ali i pitanja institucionalne spremnosti te upravljanja povezanim rizicima i implikacijama.

Rad se temelji na metodi analize sadržaja javno dostupnih izvora te na autorski oblikovanom komparativnom okviru za usporedbu odabranih međunarodnih i hrvatskih primjera primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi. Odabir primjera proveden je prema kriteriju funkcionalne raznolikosti, stupnja implementacijske zrelosti i dostupnosti relevantnih podataka. U međunarodni korpus uključeni su primjeri Singapura, Barcelone, Portugala, Helsinkija, New Yorka i Tacome jer obuhvaćaju različita područja primjene umjetne inteligencije, poput upravljanja prometom, javnog prijevoza, komunalnih usluga i komunikacije s građanima. Hrvatski korpus

obuhvaća gradove Bjelovar, Split, Novi Vinodolski i Slavonski Brod, u kojima su identificirane planirane, pilotne ili operativne inicijative povezane s primjenom umjetne inteligencije u javnoj upravi.

Komparativna analiza provedena je primjenom kvalitativnog usporednog pristupa, odnosno usporedbom unaprijed definiranih analitičkih kategorija: područja primjene umjetne inteligencije, osnovne svrhe uporabe, stupnja implementacijske zrelosti, vrste podataka na kojima se sustavi temelje i ciljanih korisnika. Takav metodološki pristup omogućio je sustavnije prepoznavanje razlika i obrazaca u primjeni umjetne inteligencije između analiziranih međunarodnih i hrvatskih primjera. S obzirom na heterogenost analiziranih slučajeva, cilj rada nije rangiranje uspješnosti pojedinih inicijativa, nego identifikacija obrazaca i razvojnih trendova u primjeni umjetne inteligencije u javnoj upravi.

2. DIGITALIZACIJA JAVNE UPRAVE KAO TEMELJ SUVREMENIH REFORMI

U današnje vrijeme nemoguće je zamisliti suvremenu javnu upravu bez određenih oblika novih digitalnih tehnologija. Digitalizacija javne uprave predstavlja jedan od ključnih procesa suvremenih administrativnih reformi koji su većinom usmjereni na povećanje transparentnosti, učinkovitosti te kvalitete javnih usluga. “Razvojem e-uprave tj. uprave u elektroničkom obliku nastoji se povećati povjerenje građana u vlast i upravu. Zbog pružanja javnih usluga u elektroničkom obliku, javna uprava postaje prepoznatljiva pod nazivima kao što su elektronička uprava (e-uprava), online uprava ili digitalna uprava. Današnje društvene promjene uvjetovane su velikim dijelom procesima globalizacije i tehnološkog razvoja, što se na poseban način odražava na sustave javnog upravljanja. Naime, javna uprava kao sustav normativno određen na razini svake države postaje sve podložnija procesima koji su po svojim bitnim obilježjima „nacionalni“ ili izazivaju „nacionalne“ posljedice. U tom je smislu i u Republici Hrvatskoj razvoj javne uprave u posljednjim desetljećima ponajviše uvjetovan procesom europeizacije i procesom digitalizacije” (Bedeković i Grubišić, 2024:100).

2.1. STRATEŠKI OKVIR DIGITALIZACIJE JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Hrvatski sabor donio je Nacionalnu strategiju razvoja Republike Hrvatske do 2030., u kojoj je naglašeno da je jedan od strateških ciljeva dostupnost i učinkovitost digitalne uprave (Hrvatski sabor, 2021). To se želi postići povećanjem broja automatiziranih procesa, povećanjem dostupnosti službenih evidencija za tijela javne uprave, povećanjem dostupnosti digitalnih javnih usluga za građane i poduzetnike te uzimanjem u obzir zaštite osobnih podataka. Prema Strategiji digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, digitalizacija javne uprave ima značajan učinak na ukupni društveni razvoj u Republici Hrvatskoj. S aspekta građana, razvoj dostupnih, pouzdanih i kvalitetnih elektroničkih javnih usluga doprinosi stvaranju sigurnog i učinkovitog društvenog i gospodarskog okruženja te predstavlja važan preduvjet za ravnopravno sudjelovanje građana u procesima pametnog, održivog i uključivog razvoja. Istodobno, u pogledu unutarnjeg funkcioniranja javne uprave, digitalizacija pridonosi povećanju učinkovitosti i kvalitete rada javnih službenika, unapređenju organizacijskih procesa te jačanju etičkih standarda i institucionalnog integriteta (*Hrvatski sabor, 2023*). *Navedena Strategija u narednom razdoblju pretpostavlja primjenu naprednih tehnologija poput 5G/6G, umjetne inteligencije (engl. artificial intelligence – AI), strojnog učenja (engl. machine learning), računarstva u oblaku (engl. cloud computing), tehnologija velikih količina podataka (engl. big data) i tehnologija ulančanih blokova (engl. blockchain) kako u javnom, tako i u privatnom sektoru (Hrvatski sabor, 2023).* “Primjena navedenih naprednih tehnologija omogućit će kvalitetniju obradu i uporabu podataka što će, zauzvrat, doprinijeti učinkovitosti u radu javnih tijela, kreiranju javnih politika utemeljenih na podatcima, personaliziranju javnih usluga, administrativnom rasterećenju, efikasnijoj komunikaciji javnih tijela i građana te boljim prilikama za suradnju javnog i privatnog sektora” (Hrvatski sabor, 2023).

2.2. POKAZATELJI DIGITALNOG RAZVOJA JAVNIH USLUGA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Kako bi se razumio stupanj digitalizacije u kontekstu javne uprave, potrebno je analizirati Indeks digitalnog gospodarstva i društva (dalje: DESI). “Europska komisija od 2014. prati digitalni napredak država članica putem izvješća o indeksu digitalnog gospodarstva i društva. Od 2023. i u skladu s programom politike za digitalno desetljeće do 2030. DESI je sada integriran u izvješće o stanju digitalnog desetljeća i upotrebljava se za praćenje napretka u ostvarenju digitalnih ciljeva” (Europska komisija, 2023). Pokazatelj **digitalnih javnih usluga dostupnih građanima** za Hrvatsku iznosi oko **67,2 na skali od 0 do 100**, dok je prosjek za zemlje Europske unije na razini **od 79,4 (Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, 2024)**. Navedeno upućuje na postojanje prostora za unapređenje u ponudi, ali i kvaliteti digitalnih usluga javne uprave u Republici Hrvatskoj.

3. UMJETNA INTELIGENCIJA U KONTEKSTU JAVNE UPRAVE

Marr i Ward (2019) ističu da je umjetna inteligencija sposobnost računalnog sustava ili stroja da pokaže inteligentno ponašanje u okvirima samostalnog djelovanja. Umjetna inteligencija može pomoći tako da određene zadatke riješi na brži način što dovodi do povećanja učinkovitosti. Razvojem tehnologije počeo se mijenjati način rada u javnoj upravi. “Prije nekoliko desetljeća počeli su se koristiti jednostavniji oblici algoritama koji nisu imali svojstvo koje bi im omogućavalo da sami uče pomoću dostupnih podataka ili temeljem otprije učinjenih grešaka” (Finck, 2019:4). U kontekstu javne uprave, umjetna inteligencija ne može se promatrati isključivo kao instrument tehnološkog unapređenja administrativnih procesa. Njezina primjena istodobno otvara pitanja upravnopravne legitimnosti, odgovornosti za odluke donesene uz potporu algoritamskih sustava, transparentnosti postupanja javnih tijela te zaštite prava i interesa građana. Stoga bi se umjetna inteligencija u javnom sektoru trebala analizirati kao tehnološki, organizacijski i pravni fenomen, a ne samo kao sredstvo povećanja učinkovitosti.

U javnoj upravi umjetna inteligencija može se primjenjivati na različitim razinama i u različitim funkcijama, od automatizacije jednostavnijih administrativnih zadataka do sustava potpore odlučivanju u složenijim upravnim područjima. Pritom je važno razlikovati sustave koji služe kao

pomoć u obradi podataka i formuliranju preporuka od sustava koji imaju značajniji utjecaj na donošenje odluka koje proizvode pravne i društvene učinke. Jedan od najpoznatijih primjera primjene umjetne inteligencije u javnom sektoru su pametni gradovi, a što se analizira u nastavku.

3.1. PAMETNI GRADOVI KAO PRIMJENE UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOM SEKTORU

Deakin i Al Waer (2011) ističu kako su pametni gradovi razvijeni s namjerom korištenja digitalne informacijske tehnologije u raznim aspektima postojanja, uključujući, ali ne ograničavajući se na zdravstvo, mobilnost, energetiku, obrazovanje, širenje znanja, pa čak i upravljanje građanskim resursima. Caragliu i suradnici (2011) konceptualiziraju pametni grad sa sljedećim glavnim karakteristikama: (a) poboljšana administrativna i ekonomska učinkovitost koja omogućuje razvoj kulture i društva korištenjem umrežene infrastrukture; (b) temeljni naglasak na poslovno orijentiranom urbanom razvoju; (c) snažan fokus na cilju ostvarivanja socijalne uključenosti različitih vrsta urbanih stanovnika u javne usluge; (d) naglasak na značajnoj ulozi visokotehnoloških i kreativnih industrija u dugoročnom rastu; (e) perspektiva da se velika pažnja posveti funkciji društvenog i relacijskog kapitala u razvoju grada, i; (f) vizija da se društvena i ekološka održivost smatra važnim aspektom razvoja pametnog grada. Za potrebe ovog rada, koncept pametnog grada važan je ponajprije zato što pokazuje da se primjena umjetne inteligencije u javnoj upravi najčešće ne razvija izolirano, nego unutar šireg modela podatkovno utemeljenog urbanog upravljanja. Drugim riječima, umjetna inteligencija u takvim sustavima nije samostalna inovacija, nego funkcionalna nadogradnja već razvijenih digitalnih kapaciteta, institucionalne koordinacije i infrastrukturne povezanosti. To ujedno objašnjava zašto se napredniji primjeri primjene umjetne inteligencije češće pojavljuju u sredinama koje su prethodno dosegnule višu razinu digitalne transformacije javnih usluga.

Sukladno navedenom, digitalizacija javne uprave i primjena umjetne inteligencije su usko povezane jer digitalizacija predstavlja temeljni preduvjet za uvođenje umjetne inteligencije u javni sektor. Odnosno umjetna inteligencija se ne može učinkovito primjenjivati ako javna uprava prethodno nije razvila određene digitalne procese i baze podataka, kao i međusobno povezane informacijske sustave. Između digitalizacije javne uprave i primjene umjetne inteligencije unutar javne uprave

postoji uzajamna povezanost: bez digitalizacije neće biti kvalitetne primjene umjetne inteligencije, a bez umjetne inteligencije digitalizacija bi mogla ostati na niskoj razini funkcionalnosti, ali i inovativnosti.

3.2. PRIMJENA UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOJ UPRAVI: KOMPORATIVNI PREGLED MEĐUNARODNIH I HRVATSKIH PRIMJERA

Komparativni pregled međunarodnih i hrvatskih primjera omogućuje uočavanje ne samo razlika u funkcionalnim područjima primjene umjetne inteligencije, nego i razlika u opsegu njezine stvarne integracije u sustave javne uprave, što će biti prikazano u nastavku.

3.2.1. Međunarodni primjeri primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi

Brojni međunarodni primjeri ukazuju na potencijal umjetne inteligencije da značajno preoblikuje procese upravljanja. U Singapuru se umjetna inteligencija primjenjuje u području javnog upravljanja prometom kroz razvoj pametnog sustava upravljanja semaforima. Sustav koristi senzore i stvarnovremenske prometne podatke kako bi uz pomoć umjetne inteligencije imao mogućnost prepoznavanja prisutnosti vozila i pješaka te kako bi optimizirao rad semafora (A*STAR Institute for Infocomm Research, 2018). Barcelona primjenjuje umjetnu inteligenciju u javnom gradskom prometu gdje se platforma “Respira” koristi za upravljanje ventilacijom u metro sustavu. Sustav se temelji na podacima poput temperature, vlažnosti, kvalitete zraka unutar stanica i potrošnje električne energije ventilacije, sve s ciljem poboljšanja uvjeta za putnike i zaposlenike. Cilj je poboljšanje učinkovitosti svih ventilacijskih sredstava u metro sustavu, kroz koji se svake godine obavi više od 400 milijuna prijevoza (Sener, 2020).

Jedan od češćih oblika primjene umjetne inteligencije u javnom sektoru, osobito u ranijim fazama digitalne transformacije organizacija, jesu chatbotovi. Chatbotovi koriste pristup temeljen na pravilima za interakciju s građanima kako bi radili stvari poput odgovaranja na najčešće postavljena pitanja. Primjerice, portugalska vlada je 14. veljače 2019. pokrenula ePortugal, novi portal javnih usluga (Berryhill i suradnici, 2019). Uz njega je pokrenut chatbot Sigma koji radi 24 sata dnevno, 7 dana u tjednu i koji pruža pisane odgovore na često postavljana pitanja

portugalskih građana. Sigmi na ePortugalu mogu pristupiti i neregistrirani i registrirani korisnici. U slučaju da Sigma prepozna da njezin odgovor nije adekvatan, pitat će korisnika želi li razgovarati s čovjekom i povezati ga telefonom ili e-poštom ovisno o korisnikovim preferencijama (Berryhill i suradnici, 2019). U Helsinkiju se chatbot za pretragu stanova za najam, evidentiran u službenom Registru umjetne inteligencije grada Helsinkija, koristi kao 24-satni digitalni kanal korisničke podrške u okviru gradskih stambenih usluga. Njegova svrha je povećati dostupnost javne usluge, poboljšati korisničko iskustvo i unaprijediti samoposlužne oblike komunikacije s građanima. Njegova funkcija temelji se na pravilima te bazi pitanja i odgovora koju određuju stručnjaci nadležni za područje stambenih usluga (**City of Helsinki AI Register**). Stoga ovaj primjer pokazuje kako javna uprava može koristiti umjetnu inteligenciju ne samo za automatizaciju odgovora na česta pitanja, nego i za transparentnije, dostupnije i korisnički usmjereno pružanje javnih usluga. Grad New York primjenjuje umjetnu inteligenciju kroz **MyCity AI chatbot**, razvijen u okviru gradskog portala za podršku poslovnim subjektima i poduzetnicima. Riječ je o pilot-projektu koji korisnicima omogućuje brži pristup pouzdanim informacijama o pokretanju i vođenju poslovanja, regulatornim obvezama, dostupnim potporama i drugim administrativnim pitanjima, pri čemu chatbot koristi sadržaj s velikog broja službenih gradskih mrežnih stranica (**New York City Mayor's Office**, 2023). Grad Tacoma predstavlja primjer pilot-primjene umjetne inteligencije u području lokalnih komunalnih usluga, konkretno u sustavu gospodarenja otpadom (City of Tacoma, 2025). Riječ je o dvogodišnjem pilot-projektu u kojem se koristi tehnologija pametnih kamera i platforme za umjetnu inteligenciju za identifikaciju kontaminacije u kućnom recikliranju tijekom samog procesa prikupljanja otpada. Takav pristup pokazuje da se umjetna inteligencija u javnoj upravi ne primjenjuje isključivo u komunikaciji s korisnicima, nego i u operativnom unaprjeđenju komunalnih usluga, pri čemu je naglasak stavljen na prevenciju, edukaciju korisnika i povećanje učinkovitosti sustava.

Analizirani međunarodni primjeri pokazuju da se umjetna inteligencija u javnoj upravi pojavljuje pretežito u onim područjima u kojima postoji visoka frekvencija korisničkih interakcija, velika količina operativnih podataka ili potreba za brzim prediktivnim reagiranjem. To znači da se umjetna inteligencija najčešće uvodi ondje gdje može proizvesti mjerljiv administrativni ili uslužni učinak, primjerice u prometu, komunalnim sustavima, javnom prijevozu i korisničkoj podršci. Istodobno, iz tih primjera proizlazi da viši stupanj implementacijske zrelosti nije povezan samo s

tehnološkom dostupnošću rješenja, nego i s prethodno razvijenim digitalnim sustavima, stabilnim institucionalnim kapacitetima i jasnije definiranim funkcionalnim ciljevima njihove uporabe.

3.2.2. Hrvatski primjeri primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi

Primjena umjetne inteligencije u hrvatskom javnom sektoru još uvijek se nalazi u ranoj fazi razvoja. U Hrvatskoj se primjena umjetne inteligencije promatra u okviru informatizacije i digitalizacije javne uprave, odnosno kroz šire procese modernizacije javnih usluga (Đerđa i Dobrić Jambrović, 2025). Jedan od hrvatskih primjera je pilot projekt inGov u Gradu Bjelovaru koji koristi umjetnu inteligenciju za objedinjavanje gradskih digitalnih servisa, ali i za olakšavanje pristupa javnim uslugama građanima. “Umjetnu inteligenciju testirali su umirovljenici, članovi organizacija civilnog društva, pojedinci iz različitih krugova, ali i sami zaposlenici Gradske uprave. Virtualnom pomoćniku postavljalo se što više različitih pitanja kako bi se otkrili eventualni nedostaci radi samoga poboljšanja rada aplikacije (Grad Bjelovar, 2023). Grad Split planira uspostavu centra za umjetnu inteligenciju koji će služiti kao središte za edukaciju, razvoj uprave i poticanje poduzetničkih inovacija (Pauković, 2026). U proračunu Grada Novog Vinodolskog za 2025., s projekcijama za 2026. i 2027., nalazi se posebna stavka **“AI asistent za građane”** u okviru razvojnih projekata grada (Grad Novi Vinodolski, 2024). Navedena proračunska stavka može se tumačiti kao pokazatelj namjere uvođenja digitalnog komunikacijskog rješenja temeljenog na sustavima umjetne inteligencije u odnosu između lokalne uprave i građana. Slavonski Brod na službenoj stranici navodi da građanima i posjetiteljima nudi **pametnu virtualnu asistenticu Gitu**, odnosno mrežnog chatbota koji **koristi tehnologiju umjetne inteligencije**. Gita odgovara na pitanja o radu gradskih institucija, kontaktima službi, komunalnim uslugama, gradskim projektima i drugim važnim temama vezanim uz svakodnevni život u gradu te je dostupna u bilo koje doba dana (Grad Slavonski Brod, 2026).

3.2.3. Usporedba međunarodnih i hrvatskih primjera primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi

Hrvatski primjeri upućuju na bitno drugačiju logiku primjene umjetne inteligencije u odnosu na međunarodne primjere. Dok se u međunarodnim praksama umjetna inteligencija češće integrira u temeljne operativne sustave upravljanja, u hrvatskom kontekstu prevladavaju rješenja komunikacijsko-informativnog karaktera, planirani i pilot-projekti. Iz toga proizlazi da se u hrvatskom javnom sektoru umjetna inteligencija još uvijek ne koristi kao sustavno integriran alat upravljanja, nego ponajprije kao dio pojedinačnih razvojnih inicijativa u okviru šire digitalizacije javnih usluga.

U nastavku rada je prikazan komparativni pregled međunarodnih i hrvatskih primjera primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi prema: području primjene umjetne inteligencije, osnovnoj svrsi njezine uporabe, stupnju implementacijske zrelosti pojedinih rješenja, vrsti podataka i ciljanim korisnicima. Stupanj implementacijske zrelosti koristi se kao analitička kategorija kojom je označena razina razvoja, dostupnosti, ali i institucionalne uključenosti pojedinog rješenja temeljenog na umjetnoj inteligenciji u sustav javne uprave. Planirana primjena označava slučajeve u kojima je uvođenje rješenja temeljenih na umjetnoj inteligenciji najavljeno ili je predviđeno programskim, strateškim ili proračunskim dokumentima, dok iz dostupnih izvora nije razvidno da je rješenje već dostupno korisnicima. Pilot-primjena označava probnu fazu uvođenja rješenja temeljenih na umjetnoj inteligenciji, koja je ograničena po opsegu, trajanju ili broju korisnika s ciljem testiranja funkcionalnosti ili prikupljanja povratnih informacija korisnika. Operativna primjena označava rješenja temeljena na umjetnoj inteligenciji koja su dostupna korisnicima te se koriste u konkretnom području javne usluge, ali bez jasnih pokazatelja njihove šire institucionalne integracije u više upravnih procesa. Institucionalizirana primjena odnosi se na rješenja temeljena na umjetnoj inteligenciji koja nisu samo tehnički dostupna korisnicima, nego su trajno uključena u službene digitalne kanale, organizacijske procese i redovito pružanje javnih usluga. Tablica 1. prikazuje odabrane međunarodne primjere primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi, dok Tablica 2. prikazuje odabrane hrvatske primjere.

Tablica 1.: Komparativni prikaz međunarodnih primjera primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi

Grad/država	Područje primjene umjetne inteligencije	Osnovna svrha primjene umjetne inteligencije	Stupanj implementacijske zrelosti
Singapur	Upravljanje prometom	Optimizacija rada semafora, povećanje protočnosti prometa	Pilot-primjena
Barcelona	Javni prijevoz	Za upravljanje ventilacijom u metro sustavu	Operativna primjena
Portugal	Komunikacija i usmjeravanje građana kroz javne usluge	Odgovori na često postavljena pitanja, usmjeravanje; eskalacija na čovjeka kad odgovor nije adekvatan	Institucionalizirana primjena
Helsinki	Stambene usluge	Povećanje dostupnosti javne usluge i unaprjeđenje korisničkog iskustva	Operativna primjena
New York	Podrška poslovnim subjektima	Brži pristup informacijama i administrativna podrška korisnicima	Pilot-primjena
Tacoma	Gospodarenje otpadom	Povećanje učinkovitosti komunalne usluge i prevencija pogrešnog odlaganja	Pilot-primjena

Izvor: izrada autora

Tablica 2.: Komparativni prikaz hrvatskih primjera primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi

Grad	Područje primjene umjetne inteligencije	Osnovna svrha primjene umjetne inteligencije	Stupanj implementacijske zrelosti
Bjelovar	Digitalne javne usluge	Olakšavanje pristupa javnim uslugama građanima	Pilot-primjena
Split	Institucionalni razvoj javne uprave i poticanje inovacija	Uspostava centra za umjetnu inteligenciju: edukacija, razvoj uprave, poticanje poduzetničkih inovacija	Planirana primjena
Novi Vinodolski	Komunikacija s građanima	Unaprjeđenje komunikacije i pristupa informacijama	Planirana primjena
Slavonski Brod	Komunikacija s građanima	Unaprjeđenje komunikacije i pristupa informacijama	Institucionalizirana primjena

Izvor: izrada autora

Usporedba prikazana u Tablici 1. i Tablici 2. pokazuje da ključna razlika između međunarodnih i hrvatskih primjera nije samo u broju identificiranih inicijativa, nego ponajprije u njihovoj funkcionalnoj dubini i institucionalnom dosegu. Međunarodni primjeri češće pokazuju da je umjetna inteligencija ugrađena u svakodnevno upravljanje složenim gradskim sustavima, dok hrvatski primjeri uglavnom upućuju na fazu testiranja ili planiranja.

Tablica 3.: Vrsta podataka na kojima se temelje odabrani sustavi umjetne inteligencije i ciljani korisnici

Grad/država	Vrsta podataka	Ciljani korisnici
Singapur	Podatci sa senzora i podatci o prometu u stvarnom vremenu	Vozači, pješaci, neizravno i javna uprava nadležna za upravljanje prometom
Barcelona	Podatci o temperaturi, vlažnosti, kvaliteti zraka unutar stanica, potrošnji električne energije ventilacije	Putnici, zaposlenici
Portugal	Baza često postavljanih pitanja	Građani i korisnici javnih usluga
Helsinki	Baza pitanja i odgovora koje određuju stručnjaci za iznajmljivanje stanova	Građani koji traže stanove za najam
New York	Sadržaj s velikog broja službenih gradskih mrežnih stranica	Poduzetnici, poslovni subjekti, građani
Tacoma	Podatci s pametnih kamera	Kućanstva, komunalne službe, korisnici sustava recikliranja
Bjelovar	Nije navedeno	Umirovljenici, članovi organizacija civilnog društva, pojedinci iz različitih krugova, zaposlenici gradske uprave
Split	Nije navedeno	Građani, poduzetnici, zaposlenici gradske uprave
Novi Vinodolski	Nije navedeno	Građani
Slavonski Brod	Baza često postavljanih pitanja	Građani

Izvor: izrada autora

Podatci u Tablici 3. pokazuju da vrsta podataka na kojima se sustavi umjetne inteligencije temelje izravno određuje i funkcionalni domet njihove primjene u javnoj upravi. Ondje gdje su dostupni kontinuirani operativni i senzorski podatci, umjetna inteligencija češće se koristi za predikciju, optimizaciju i upravljanje sustavima u stvarnom vremenu. Nasuprot tome, u primjerima koji se oslanjaju na tekstualne baze pitanja i odgovora ili na sadržaj službenih mrežnih stranica, umjetna inteligencija ima pretežito komunikacijsku i informativnu funkciju. To potvrđuje da se razlike između analiziranih primjera ne mogu objasniti samo političkom voljom ili formalnim strateškim opredjeljenjem, nego i vrstom, kvalitetom i raspoloživošću podataka kao temeljnim preduvjetom za razvoj složenijih rješenja umjetne inteligencije.

4. PREDNOSTI PRIMJENE UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOJ UPRAVI

Prednosti primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi mogu se analitički razvrstati u nekoliko međusobno povezanih skupina: operativne prednosti, analitičko-upravljačke prednosti, uslužne prednosti i ekonomske prednosti. Takva podjela omogućuje sustavnije sagledavanje učinaka umjetne inteligencije kako na unutarnje funkcioniranje javne uprave, tako i na kvalitetu usluga koje javna uprava pruža građanima.

Operativne prednosti primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi ponajprije se očituju u automatizaciji. Datta (2024) ističe da je primarna prednost primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi automatizacija monotonog i rutinskog rada. Sustavi umjetne inteligencije mogu izvršavati procese poput provjere dokumenata, obrade prijava i unosa podataka, čime se znatno smanjuju vremenski i operativni troškovi. Često se navodi da umjetna inteligencija oslobađa službenike od običnih zadataka, omogućujući im da se usredotoče na analizu više razine, složene slučajeve ili planiranje politika (Caiza i suradnici, 2024). U tom smislu, National Academy of Public Administration (2019) navodi da umjetna inteligencija doprinosi povećanju kvalitete i povećava vrijednost posla koju obavlja radnik.

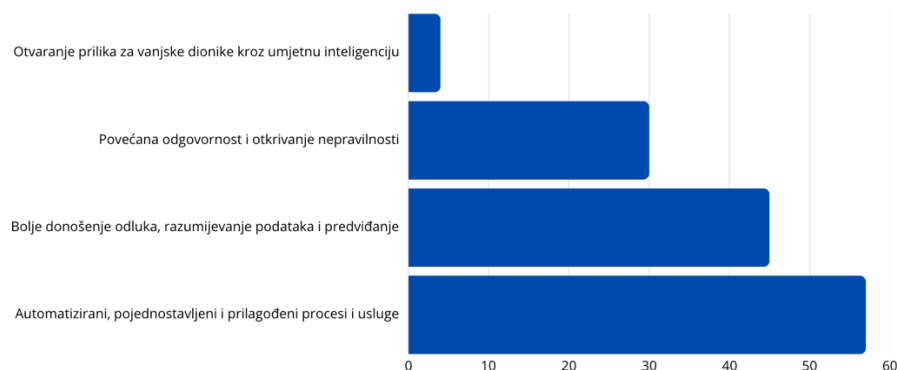
Analitičko-upravljačke prednosti proizlaze iz sposobnosti umjetne inteligencije da obrađuje velike količine podataka, generira nova saznanja i pruža potporu procesima odlučivanja. Berryhill i suradnici (2019) ističu da je povećano zanimanje za primjenu sustava potpomognutih umjetnom inteligencijom u javnoj upravi djelomično posljedica sve veće dostupnosti velikih količina podataka

koja istodobno može dovesti do problema preopterećenosti informacijama. Upravo zato primjena umjetne inteligencije može pomoći kod prevladavanja preopterećenja informacijama, stjecanja novih uvida te kod generiranja predviđanja koja mogu pomoći kod donošenja odluka. Shvets i suradnici (2024) ističu kako umjetna inteligencija može pomoći u pronalaženju najučinkovitijih načina korištenja resursa i njihove raspodjele prema potrebama i prioritetima.

Uslužne prednosti umjetne inteligencije posebno dolaze do izražaja u personalizaciji javnih usluga i približavanju javne uprave građanima. Shvets i suradnici (2024) navode da umjetna inteligencija može pružiti personalizirane usluge građanima na temelju njihovih potreba i zahtjeva. Primjer personalizirane javne usluge temeljen na umjetnoj inteligenciji predstavlja nacionalni program AuroraAI iz Finske koji koristi umjetnu inteligenciju za povezivanje građana s javnim uslugama na temelju njihovih životnih situacija i potreba. Sustav analizira podatke koje građani dobrovoljno dijele i na temelju njih preporučuje odgovarajuće javne usluge, primjerice obrazovne programe, socijalne usluge ili programe zapošljavanja (OECD.AI, 2025). “Vlade mogu koristiti umjetnu inteligenciju za predviđanje prirodnih katastrofa, uključujući poplave, potrese i uragane, olakšavajući brzu evakuaciju i pripravnost. U hitnim slučajevima, sustavi umjetne inteligencije mogu procijeniti satelitske snimke i podatke s društvenih mreža kako bi precizno odredile pogođena područja i odredile prioritete u distribuciji opskrbe. Dronovi i roboti pokrenuti umjetnom inteligencijom mogu olakšati napore spašavanja, jamčeći brži i organiziraniji odgovor” (Datta, 2024).

Ekonomске prednosti primjene umjetne inteligencije ogledaju se u mogućnosti dugoročne uštede troškova. Iako sustavi umjetne inteligencije zahtijevaju početna ulaganja, Bokhari i Myeong (2022) ističu da dugoročno mogu dovesti do uštede troškova automatizacijom radno intenzivnih procesa. Grafikon 1. dodatno potvrđuje navedene prednosti primjene umjetne inteligencije u različitim funkcijama vlasti.

Grafikon 1.: Prednosti slučajeva primjene umjetne inteligencije u različitim funkcijama vlasti: udio (%) slučajeva primjene po pojedinoj funkciji vlasti, prikupljeno 2025. godine



Izvor: OECD (2025), *Governing with Artificial Intelligence*, obrada i prijevod autora

Podatci prikazani na Grafikonu 1. prikazuju da u 57% slučajeva primjena umjetne inteligencije služi automatizaciji, pojednostavljenju ili prilagodbi javnih usluga, dok u 45% slučajeva doprinosi unaprjeđenju procesa donošenja odluka, analizi podataka i predviđanju budućih trendova. Također, u 30% slučajeva cilj primjene umjetne inteligencije jest povećanje odgovornosti i otkrivanje nepravilnosti. 4% slučajeva omogućuje vanjskim dionicima korištenje sustava umjetne inteligencije razvijenih u javnom sektoru za ostvarivanje vlastitih ciljeva. OECD (2025) navodi kako sve navedene primjene mogu nositi određene rizike ako se njima ne upravlja na odgovarajući način, uključujući pravno-etičke rizike (primjerice povrede prava), operativne rizike (poput kibernetičkih prijetnji), produbljivanje digitalnih nejednakosti te moguće nepovjerenje javnosti prema primjeni umjetne inteligencije u javnoj upravi.

Tablica 4.: Prednosti primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi

Skupina prednosti	Navedena prednost
Operativne prednosti	Automatizacija monotonih i rutinskih zadataka
	Povećanje kvalitete i vrijednosti posla koju obavlja radnik
	Brže izvršavanje postupaka i stalna dostupnost usluge
Analitičko-upravljačke prednosti	Obrada velikih količina podataka u stvarnom vremenu
	Stjecanje novih uvida i generiranje predviđanja koja mogu pomoći kod donošenja odluka
Uslužne prednosti	Personalizacija usluga i približivanje uprave građanima
	Brže pružanje relevantnih informacija korisnicima
Ekonomске prednosti	Dugoročne uštede nakon početnog ulaganja
	Smanjenje operativnih troškova kroz automatizaciju procesa

Izvor: izrada autora

Podatci prikazani u Tablici 4. upućuju na to da vrijednost umjetne inteligencije posebno dolazi do izražaja kad se primjenjuje kao nadogradnja postojećih digitalnih kapaciteta uz jasno definirane ciljeve te odgovarajuću institucionalnu spremnost. Stoga se može zaključiti da umjetna inteligencija, ako se, naravno, uvodi promišljeno i odgovorno, ima potencijal doprinijeti učinkovitijoj, dostupnijoj te suvremenijoj javnoj upravi. Međutim, komparativni primjeri analizirani u radu istodobno pokazuju da se navedene prednosti u praksi ne ostvaruju automatski, nego prvenstveno u onim sustavima u kojima su prethodno uspostavljeni odgovarajući podatkovni, organizacijski i institucionalni preduvjeti. Stoga se prednosti umjetne inteligencije u javnoj upravi ne mogu promatrati kao univerzalni učinci same tehnologije, nego kao rezultat kvalitete njezine integracije u konkretan upravni i društveni kontekst.

5. RIZICI I IMPLIKACIJE PRIMJENE UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOJ UPRAVI

Primjena umjetne inteligencije u javnoj upravi, uz brojne navedene prednosti, istodobno otvara i niz rizika te implikacija. U nastavku rada prikazuju se ključne skupine rizika i implikacija koje je potrebno uzeti u obzir prilikom odgovornog uvođenja umjetne inteligencije u javni sektor.

5.1. RIZICI PRIMJENE UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOJ UPRAVI

U kontekstu ubrzanog razvoja novih tehnologija, potrebno je osvijestiti kako umjetna inteligencija nije uvijek najbolje rješenje i u brojnim slučajevima njezina primjena nije održiva. Rizici primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi mogu se promatrati kroz nekoliko skupina: organizacijsku, operativnu, pravno-etičku i društvenu.

Organizacijski rizici očituju se ponajprije u otporu prema inovacijama. Tangi i suradnici (2023) ističu da je jedan od značajnijih rizika primjene umjetne inteligencije upravo otpor prema inovacijama i promjenama. Zbog promjenjive situacije na tržištu rada i potrebe za visokokvalificiranim osobljem, državni službenici mogu izraziti određeni otpor prema novim promjenama zbog straha od gubitka posla. Uspješna implementacija umjetne inteligencije u javnoj upravi uvelike ovisi o dostupnosti stručnih kadrova s razvijenim kompetencijama u području umjetne inteligencije. Međutim, značajan rizik predstavlja činjenica da brojni javni dužnosnici i administratori ne raspolažu tehničkim znanjima nužnima za uspostavu, upravljanje i nadzor sustava umjetne inteligencije. „Nedostatak vještina značajna je prepreka integraciji i promicanju inovacija u javnom sektoru. Opsežni programi obuke, kontinuirani profesionalni razvoj i partnerstva s akademskim institucijama ključni su za rješavanje ovog izazova“ (Datta, 2024).

Operativni rizici odnose se na sigurnost sustava i složenost njihove integracije u postojeću upravnu infrastrukturu. Budući da javna uprava raspolaže velikom količinom osobnih podataka građana, sustavi umjetne inteligencije mogu predstavljati osobito atraktivne mete za kibernetičke napade, što može ugroziti osobne podatke građana i smanjiti povjerenje javnosti. Datta (2024) ističe kako problemi kibernetičke sigurnosti uključuju povrede podataka, ilegalni pristup te hakiranje, što može dovesti do ugrožavanja integriteta sustava umjetne inteligencije i privatnosti pojedinaca. Autor pritom smatra da rješenje leži u provođenju strogih politika zaštite podataka i

provođenju čestih revizija. Osim toga, Yarovoy (2023) upozorava da kombiniranje alata umjetne inteligencije s postojećim naslijeđenim sustavima u javnoj upravi može biti složeno, dugotrajno i skloni pogreškama.

Pravno-etički rizici posebno dolaze do izražaja u slučajevima kada se umjetna inteligencija koristi u procesima donošenja važnih odluka. U takvim okolnostima otvara se pitanje transparentnosti sustava umjetne inteligencije. Shvets i suradnici (2024) ističu da je u takvim slučajevima nužno osigurati razumijevanje načina funkcioniranja algoritama i vrsta podataka na kojima se njihove odluke temelje. Dodatni pravno-etički rizik odnosi se na pitanje odgovornosti. Tradicionalna javna uprava izgrađena je na jasnim linijama odgovornosti, točnije određeni dužnosnici ili agencije mogu biti odgovorni za odluke. Primjena umjetne inteligencije dodatno otežava jasno utvrđivanje odgovornosti jer je ona raspršena među različitim sudionicima, od programera softvera i podatkovnih stručnjaka do agencija za nabavu i krajnjih korisnika (Bracci i suradnici, 2023). Kada sustav umjetne inteligencije donese pogrešnu ili štetnu odluku (npr. nepravедno uskrati nekome uslugu), može biti nejasno tko zaista snosi odgovornost za navedeno.

Društveni rizici povezani su s mogućim smanjenjem povjerenja javnosti u institucije, osobito ako primjena umjetne inteligencije nije dovoljno transparentna, sigurna i usklađena s pravima građana. Kako bi se svi navedeni rizici primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi preglednije analizirali, u Tablici 5. su razvrstani prema njihovoj skupini te su povezani s mogućim mjerama ublažavanja.

Tablica 5.: Ključni rizici primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi i moguće mjere ublažavanja

Skupina rizika	Naveden rizik	Moguće mjere ublažavanja
Organizacijski rizici	Otpor prema inovacijama, nedostatak odgovarajućih kompetencija zaposlenika	Edukacija i osposobljavanje zaposlenika, kontinuirano stručno usavršavanje, postupno uvođenje sustava, partnerstva s akademskim institucijama
Operativni rizici	Kibernetičke prijetnje i povrede podataka te privatnosti, složena integracija s postojećim sustavima	Stroge sigurnosne politike, redovite revizije sustava, zaštita osobnih podataka, postupna integracija
Pravno-etički rizici	Netransparentnost i nejasna odgovornost, mogućnost pogrešnih ili nepravednih odluka, povreda prava	Osiguravanje objašnjivosti sustava, jasno definiranje odgovornosti, regulatorni i etički okvir
Društveni rizici	Smanjenje povjerenja javnosti, percepcija nelegitimnosti	Transparentna komunikacija s javnošću, uključivanje građana

Izvor: izrada autora

5.2. IMPLIKACIJE PRIMJENE UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOJ UPRAVI

Za razliku od rizika, koji označavaju moguće negativne ishode i prepreke povezane s primjenom umjetne inteligencije, implikacije se u ovom radu razumiju kao šire strukturne posljedice njezina uvođenja na organizaciju rada, upravljačke procese i odnos između institucija i građana. Takvo razlikovanje važno je zato što određene promjene, poput preraspodjele zadataka ili jačanja oslanjanja na podatkovnu analitiku, same po sebi nisu nužno negativne, ali imaju duboke posljedice za način funkcioniranja javne uprave. Primjena umjetne inteligencije u javnoj upravi proizvodi implikacije koje nadilaze tehničko pitanje modernizacije administrativnih procesa. Riječ

je o posljedicama koje zahvaćaju organizaciju rada, način upravljanja i odnos između javnih institucija i građana.

Organizacijske implikacije očituju se u promjeni strukture rada, preraspodjeli zadataka između službenika i tehnoloških sustava te potrebi za novim kompetencijama zaposlenika. OECD (2026) ističe da primjena umjetne inteligencije zahtijeva javnu upravu koja raspolaže odgovarajućim znanjima, vještinama te institucionalnim kapacitetima za učinkovito korištenje i nadzor takvih sustava. To znači da se uvođenjem umjetne inteligencije mijenja ne samo način rada, nego i profil kompetencija koje se očekuju od zaposlenika u javnom sektoru.

Upravljačke implikacije proizlaze iz činjenice da sustavi umjetne inteligencije utječu na način potpore upravnim odlukama, čime se mijenja i sama logika upravljanja u javnom sektoru. OECD (2025) upućuje na to da se umjetna inteligencija u javnoj upravi ne koristi samo za automatizaciju procesa, nego i za analizu podataka, predviđanje trendova i unaprjeđenje procesa odlučivanja. Time umjetna inteligencija postupno postaje sastavni dio upravljačkih procesa, a ne samo tehnička pomoć u administrativnom radu.

Društvene implikacije odnose se na utjecaj primjene umjetne inteligencije na povjerenje građana u javne institucije i na percepciju načina funkcioniranja javne vlasti. Misuraca i van Noordt (2020) ističu kako primjena umjetne inteligencije ima šire društvene implikacije jer može utjecati na razinu povjerenja građana u javne institucije. U Tablici 6. su sažeto prikazane ključne organizacijske, upravljačke i društvene implikacije primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi, zajedno s mogućim mjerama za njihovo ublažavanje i odgovorno upravljanje.

Tablica 6.: Ključne implikacije primjene umjetne inteligencije u javnoj upravi i moguće mjere ublažavanja

Skupina implikacija	Navedena implikacija	Moguće mjere ublažavanja
Organizacijske implikacije	Promjena strukture rada, preraspodjela zadataka između službenika i tehnoloških sustava, potreba za novim kompetencijama zaposlenika	Obrazovanje i osposobljavanje zaposlenika, kontinuirano stručno usavršavanje, prilagodba organizacije rada i jačanje institucionalnih kapaciteta
Upravljačke implikacije	Promjena načina potpore upravnim odlukama, veća uporaba analize podataka i predviđanja trendova, uključivanje umjetne inteligencije u upravljačke procese	Razvoj jasnih procedura za uporabu sustava umjetne inteligencije u odlučivanju, ljudski nadzor nad ključnim odlukama, razvoj regulatornog i institucionalnog okvira
Društvene implikacije	Povjerenje građana u institucije, promjena percepcije funkcioniranja javne vlasti, preoblikovanje odnosa između institucija i građana	Transparentna primjena sustava, zaštita prava građana, jačanje zaštite podataka, otvorena komunikacija s javnošću

Izvor: izrada autora

Navedena analiza prikazana u Tablici 6. upućuje na potrebu daljnjeg ulaganja u obrazovanje i osposobljavanje zaposlenika, jačanje zaštite podataka te razvijanje jasnih regulatornih i institucionalnih okvira za odgovornu primjenu umjetne inteligencije u javnoj upravi.

6. ZAKLJUČAK

Digitalizacija javne uprave predstavlja temeljni okvir suvremenih upravnih reformi, dok se umjetna inteligencija sve jasnije afirmira kao jedan od ključnih instrumenata njezine daljnje modernizacije. Provedena analiza pokazuje da primjena umjetne inteligencije u javnoj upravi može pridonijeti povećanju učinkovitosti administrativnih postupaka, automatizaciji rutinskih zadataka, kvalitetnijoj obradi podataka te unaprjeđenju procesa donošenja odluka. Njezina se funkcionalna vrijednost očituje i u mogućnosti razvoja personaliziranih javnih usluga, racionalnijem korištenju resursa te bržem i preciznijem postupanju institucija u složenim i kriznim situacijama. Istodobno, rezultati rada potvrđuju da primjena umjetne inteligencije u javnoj upravi otvara niz organizacijskih, operativnih, pravno-etičkih i društvenih rizika. Među njima se osobito izdvajaju pitanja zaštite osobnih podataka, kibernetičke sigurnosti, transparentnosti algoritamskih sustava, odgovornosti za odluke donesene uz potporu umjetne inteligencije te nedostatka stručnih kompetencija zaposlenika. Uz navedene rizike, primjena umjetne inteligencije proizvodi i šire implikacije koje se očituju u promjeni organizacije rada, preraspodjeli zadataka između službenika i tehnoloških sustava, preoblikovanju upravljačkih procesa te mogućim promjenama u razini povjerenja građana u javne institucije.

Umjetna inteligencija u javnoj upravi ne predstavlja isključivo tehničko sredstvo povećanja učinkovitosti, nego i čimbenik preoblikovanja načina funkcioniranja javne vlasti te odnosa između institucija i građana. U hrvatskom kontekstu primjena umjetne inteligencije još se uvijek nalazi u početnoj fazi razvoja te je u velikoj mjeri povezana sa širim procesima digitalizacije i informatizacije javne uprave. Iako su prisutni određeni pozitivni pomaci, razina implementacije takvih rješenja i dalje je ograničena u usporedbi s razvijenijim međunarodnim praksama. Navedeno upućuje na potrebu daljnjeg ulaganja u digitalnu infrastrukturu, interoperabilne informacijske sustave, kvalitetne baze podataka, razvoj institucionalnih kapaciteta te sustavno jačanje digitalnih i tehničkih kompetencija zaposlenika u javnoj upravi. Jednako je važno razvijati jasne regulatorne i institucionalne okvire koji će omogućiti odgovornu, legitimnu i transparentnu primjenu umjetne inteligencije u skladu s načelima dobre uprave i zaštite javnog interesa.

Ovo istraživanje ima nekoliko ograničenja koja je potrebno uzeti u obzir pri interpretaciji rezultata. Prije svega, heterogenost analiziranih slučajeva, koja se očituje u različitim domenama primjene

umjetne inteligencije, različitim razinama implementacijske zrelosti te razlikama između planiranih, pilotnih i operativnih rješenja, ograničava mogućnost izravne usporedbe i šire generalizacije nalaza. Dodatno, komparativnost odabranih primjera prirodno je ograničena razlikama u veličini gradova, organizacijskom kontekstu, razini razvijenosti digitalne infrastrukture i dostupnosti podataka u stvarnom vremenu. Slijedom toga, rad prvenstveno omogućuje mapiranje obrazaca i razvojnih trendova u primjeni umjetne inteligencije u javnoj upravi, a manje rangiranje uspješnosti pojedinih inicijativa. Posebno ograničenje proizlazi iz činjenice da se hrvatski primjeri uglavnom nalaze u ranoj fazi razvoja, odnosno u obliku planiranih ili pilot-inicijativa, što smanjuje broj usporedivih pokazatelja učinka u odnosu na međunarodne primjere.

Stoga se predlaže proširenje istraživanja na provođenje intervjua sa službenicima i donositeljima odluka te anketa među korisnicima javnih usluga, kako bi se potpunije sagledala pitanja kompetencija, otpora promjenama, integracije s postojećim sustavima, povjerenja građana, pristupačnosti i mogućih digitalnih nejednakosti. Također, korisno bi bilo razviti evaluacijski okvir koji bi opis inicijativa povezao s mjerljivim pokazateljima, poput vremena odgovora, broja riješenih upita, dostupnosti usluga, opterećenja komunikacijskih kanala ili smanjenja prekida u pružanju usluga. Dodatnu vrijednost pružilo bi i provođenje trend-analize, odnosno praćenje istih slučajeva kroz dulje vremensko razdoblje, kako bi se moglo utvrditi na koji se način pojedine inicijative razvijaju od planiranih i pilot-rješenja prema stabilnijoj institucionalnoj integraciji. U konačnici, takva bi istraživanja mogla pružiti vrijedne uvide za strateško odlučivanje i pridonijeti oblikovanju prepoznatljivijeg identiteta gradova u području digitalne transformacije i odgovorne primjene umjetne inteligencije u javnom sektoru.

LITERATURA

1. A*STAR Institute for Infocomm Research (2018) „Leveraging AI to improve Traffic Flow – Trial between Corporation Road and Boon Lay Way”, <https://www.a-star.edu.sg/i2r/news-accolades/news-accolades/press-releases/NewsNAccolades/press-releases/leveraging-ai-to-improve-traffic-flow---trial-between-corporation-road-and-boon-lay-way> (4.5.2026.).
2. Bedeković, M., Grubišić, K. (2024) „Digitalizacija javne uprave i njezina primjena u odabranim područjima”, *Zagrebačka pravna revija*, 13(1), str. 98–127.
3. Berryhill, J., Heang, K. K., Clogher, R., McBride, K. (2019) „Hello, World: Artificial intelligence and its use in the public sector”, *OECD Working Papers on Public Governance*, 36, Paris: OECD Publishing.
4. Bokhari, S. A. A., Myeong, S. (2022) „Use of artificial intelligence in smart cities for smart decision-making: A social innovation perspective”, *Sustainability*, 14(2), str. 620.
5. Bracci, E., Tallaki, M., Gobbo, E., Bigoni, M. (2023) „The loopholes of algorithmic public services: An ‘intelligent accountability’ research agenda”, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 36(2), str. 739–763.
6. Caiza, G., Sanguña, V., Tusa, N., Masaquiza, V., Ortiz, A., Garcia, M. V. (2024) „Navigating governmental choices: A comprehensive review of artificial intelligence’s impact on decision-making”, *Informatics*, 11(3), str. 64.
7. Caragliu, A., Del Bo, C., Nijkamp, P. (2011) „Smart cities in Europe”, *Journal of Urban Technology*, 18(2), str. 65-82.
8. **City of Helsinki AI Register**, „The rental apartment search chatbot”, <https://ai.hel.fi/en/the-rental-apartment-search-chatbot/> (15.3.2026.).
9. **City of Tacoma** (2025) „City of Tacoma’s Solid Waste Management Launches Smart Camera Pilot to Reduce Contamination in Recycling”, <https://tacoma.gov/news/city-of-tacomass-solid-waste-management-launches-smart-camera-pilot-to-reduce-contamination-in-recycling/> (20.3.2026.).
10. Datta, K. (2024) „AI-Driven Public Administration: Opportunities, Challenges, and Ethical Considerations”, *The Social Science Review: A Multidisciplinary Journal*, 2(6), str. 134–139.

11. Deakin, M., Al Waer, H. (2011) „From intelligent to smart cities”, *Intelligent Buildings International*, 3(3), str. 133–139.
12. Đerđa, D., Dobrić Jambrović, D. (2025) „The application of algorithms and artificial intelligence in Croatian public administration”, *Italian Journal of Public Law*, 7, str. 564–587.
13. Europska komisija (2023) „Hrvatska u indeksu digitalnog gospodarstva i društva”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/desi-croatia> (10.3.2026.).
14. Finck, M. (2019) „Automated decision-making and administrative law”, *International Review of Law, Computers & Technology*, 33(2), str. 111–132.
15. Grad Bjelovar (2023) „U sklopu projekta InGOV građani testirali virtualnog pomoćnika na gradskim stranicama”, <https://www.bjelovar.hr/u-sklopu-projekta-ingov-gradani-testirali-virtualnog-pomocnika-na-gradskim-stranicama/> (6.3.2026.).
16. **Grad Novi Vinodolski** (2024) „Proračun Grada Novog Vinodolskog za 2025. s projekcijama za 2026. i 2027.”, <https://novi-vinodolski.hr/wp-content/uploads/2024/12/Proracun-Grada-Novo-Vinodolskog-za-2025-s-projekcijama-za-2026-i-2027.pdf> (2.3.2026.).
17. **Grad Slavonski Brod** (2026) „Pametna asistentica Gita – digitalna pomoć za građane i posjetitelje Slavonskog Broda”, <https://www.slavonski-brod.hr/vijesti/16682-pametna-asistentica-gita-digitalna-pomoc-za-gradane-i-posjetitelje-slavonskog-broda> (21.3.2026.).
18. Hrvatski sabor (2021) „Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine”, *Narodne novine*, 13/2021, 230, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_02_13_230.html (10.3.2026.).
19. Hrvatski sabor (2023) „Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine”, *Narodne novine*, 2/2023, 17, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_01_2_17.html (13.3.2026.).
20. Marr, B., Ward, M. (2019), *Umjetna inteligencija u praksi*, Zagreb: Mate.
21. Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (2024) “Izvješće Europske komisije: Hrvatska drugu godinu zaredom bilježi značajan napredak u digitalizaciji društva i gospodarstva”, <https://mpudt.gov.hr/vijesti/izvjesce-europske-komisije-hrvatska-drugu-godinu-zaredom-biljezi-znacajan-napredak-u-digitalizaciji-drustva-i-gospodarstva/28382> (4.5.2026.).
22. Misuraca, G., van Noordt, C. (2020) „AI watch, artificial intelligence in public services – Overview of the use and impact of AI in public services in the EU”, Luxembourg: Publications

Office, https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2020-07/jrc120399_Misuraca-AI-Watch_Public-Services_30062020_DEF_0.pdf (11.3.2026.).

23. National Academy of Public Administration (2019) „Artificial Intelligence and Its Impact on Public Administration”, Washington, D.C.: National Academy of Public Administration, https://napawash.org/uploads/Academy_Studies/9781733887106.pdf (2.3.2026.).

24. **New York City Mayor's Office** (2023) „Mayor Adams Releases First-of-Its-Kind Plan For Responsible Artificial Intelligence Use In NYC Government”, <https://www.nyc.gov/mayors-office/news/2023/10/mayor-adams-releases-first-of-its-kind-plan-responsible-artificial-intelligence-use-nyc> (10.3.2026.).

25. OECD (2025) „Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions”, Paris: OECD Publishing, https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/governing-with-artificial-intelligence_398fa287.html (9.3.2026.).

26. OECD.AI Policy Observatory (2025) „Aurora AI”, , <https://oecd.ai/en/dashboards/policy-initiatives/aurora-ai-6862> (10.3.2026.).

27. OECD (2026) „Building an AI-ready public workforce: Implications and strategies”, Paris: OECD Publishing, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2026/01/building-an-ai-ready-public-workforce_5cf188ee/b89244c7-en.pdf (17.3.2026.).

28. Pauković, D. (2026) „Više od tradicije i turizma: Split uz AI centar širi viziju pametnog grada”, *Lider*, <https://lidermedia.hr/zeleno-i-digitalno/vise-od-tradicije-i-turizma-split-uz-ai-centar-siri-viziju-pametnog-grada/> (4.3.2026.).

29. Rouhiainen, L. (2018) “Artificial intelligence: 101 Things You Must Know Today about Our Future”, CreateSpace Independent Publishing Platform.

30. Shvets, K., Onyshchenko, A., Kudin, V., Korchak, N., Ivani, O. (2024) „Application of artificial intelligence in modern public administration: new opportunities and challenges”, *International Journal of Informatics and Communication Technology*, 13(3), str. 509–518.

31. Sener (2020) „The Barcelona metro network will feature intelligently controlled ventilation thanks to RESPIRA, the new AI platform developed by Sener”,

<https://www.group.sener/en/noticias/the-barcelona-metro-network-will-feature-intelligently-controlled-ventilation-thanks-to-respira-the-new-ai-platform-developed-by-sener/> (4.5.2026.).

32. Tangi, L., van Noordt, C., Rodriguez Müller, A. P. (2023) „The challenges of AI implementation in the public sector. An in-depth case studies analysis”, u: *Proceedings of the 24th Annual International Conference on Digital Government Research*, str. 414–422.

33. Yarovoy, T. (2023) „Opportunities and risks of the use of artificial intelligence in public administration”, *Economic Synergy*, 2, str. 36–47.

UČINCI DIGITALIZACIJE JAVNE UPRAVE NA PRIMJERIMA ADMINISTRATIVNIH PROCESA RADA ŠKOLSKE REFERADE

DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION: EFFECTS ON SCHOOL OFFICE ADMINISTRATIVE PROCESSES

Ivan Rančić, v.pred.

Veleučilište u Šibeniku

Trg Andrije Hebranga 11

E-mail: irancic@vus.hr

Martina Ražov

Veleučilište u Šibeniku

Trg Andrije Hebranga 11

mrzov26@gmail.com

Sažetak

Digitalizacija javne uprave značajno utječe na način obavljanja administrativnih poslova u obrazovanju. Ovaj rad analizira utjecaj digitalnih alata na administrativne procese školske referade, poput e-Matice, e-Dnevnika i digitalnog uredskog poslovanja, s ciljem povećanja učinkovitosti, preciznosti i kvalitete usluga. Uvođenjem elektroničkih sustava smanjuje se vrijeme obrade zahtjeva te se povećava učinkovitost rada. Digitalizacija također doprinosi većoj transparentnosti i kvaliteti usluga prema korisnicima. Rad se temelji na istraživanju koje ispituje stavove zaposlenika u školama o utjecaju digitalizacije na administrativne procese. Rezultati

istraživanja ukazuju na to da digitalna modernizacija administrativnih procesa doprinosi poboljšanju operativne učinkovitosti te omogućuje kvalitetniju i bržu uslugu za zaposlenike, učenike i roditelje.

Ključne riječi: *digitalizacija, javna uprava, administrativni procesi, obrazovanje, operativna učinkovitost*

Abstract

The digitalization of public administration significantly affects the way administrative tasks are performed in the field of education. This paper examines the impact of digital tools on administrative processes within school administration, such as e-Matica, e-Dnevnik, and digital office management, with the aim of improving efficiency, accuracy, and the quality of services. The implementation of electronic systems reduces the time required for processing administrative tasks and enhances overall work efficiency. Digitalization also contributes to greater transparency and improved service quality for users. The research is based on a survey examining employees' perceptions of the impact of digitalization on administrative processes in schools. The results indicate that digital modernization of administrative processes contributes to improved operational efficiency and enables higher-quality and faster services for employees, students, and parents.

Keywords: digitalization, public administration, administrative processes, education, operational efficiency

1. UVOD

Digitalizacija javnog sektora predstavlja jedan od ključnih procesa modernizacije suvremenih institucija. Razvoj informacijsko-komunikacijskih tehnologija značajno je utjecao na način rada javnih institucija te doveo do promjena u organizaciji administrativnih procesa i pružanju javnih usluga građanima (Dormann i sur., 2019). Koncept e-uprave odnosi se na

primjenu digitalnih tehnologija s ciljem povećanja učinkovitosti, transparentnosti i dostupnosti javnih usluga (Fang, 2002).

U Republici Hrvatskoj digitalizacija javne uprave provodi se kroz različite strateške inicijative i reforme usmjerene na modernizaciju javnog sektora. Digitalizacija podrazumijeva primjenu digitalnih tehnologija u svrhu optimizacije ustaljenih poslovnih procesa (OECD, 2020). U obrazovnom sustavu digitalizacija administrativnih procesa posebno je vidljiva kroz primjenu informacijskih sustava poput e-Matice, e-Dnevnika i digitalnog uredskog poslovanja, koji omogućuju učinkovitije vođenje evidencija i poboljšanje komunikacije između škole, učenika i roditelja.

Digitalna transformacija javne uprave ne podrazumijeva samo uvođenje novih tehnologija, već i promjene u organizaciji rada, upravljanju informacijama te komunikaciji s korisnicima usluga (Heeks, 2006). Uvođenjem digitalnih sustava smanjuje se administrativno opterećenje, ubrzava obrada zahtjeva te povećava dostupnost i kvaliteta informacija. U području obrazovanja, digitalni alati omogućuju učinkovitije upravljanje dokumentacijom (European Commission, 2021), pri čemu istraživanja ukazuju na važnost razvoja digitalnih kompetencija zaposlenika (Smiljčić i sur., 2017). Također, vrlo bitna stavka koja dolazi s primjenom digitalizacije je financijska i ekološka ušteda papira. Smanjenje troškova papira i ispisa jedna je od očitih prednosti digitalizacije školske uprave. S obzirom na navedeno, važno je empirijski ispitati utjecaj digitalizacije na učinkovitost administrativnih procesa u obrazovnim institucijama, posebno u radu školske referade koja ima ključnu ulogu u administrativnom poslovanju škole. Ovo istraživanje doprinosi razumijevanju percepcije zaposlenika o učinkovitosti digitalnih sustava i kvaliteti administrativnih usluga. Digitalizacija administrativnih procesa u obrazovanju stoga se može promatrati kao ključni element modernizacije javne uprave, koji ima potencijal dugoročno unaprijediti učinkovitost rada i kvalitetu pruženih usluga.

2. PREGLED PRETHODNIH ISTRAŽIVANJA

Brojna istraživanja ukazuju na pozitivan utjecaj digitalizacije na učinkovitost javne uprave. Heeks (2006) ističe da digitalni sustavi mogu doprinijeti optimizaciji administrativnih procesa, smanjenju operativnih troškova te smanjenju administrativnih pogrešaka. Prema izvješćima

Ujedinjenih naroda (United Nations, 2022), države koje intenzivno razvijaju sustave e-uprave ostvaruju višu razinu učinkovitosti javnih institucija te unapređuju kvalitetu interakcije s građanima.

U području obrazovanja, digitalni alati omogućuju učinkovitije upravljanje dokumentacijom i bolju komunikaciju između škole, učenika i roditelja (European Commission, 2021). Kvalitetno vođena dokumentacija predstavlja važan element profesionalnog rada u školama. Razvoj ovih tehnologija dio je šire strategije razvoja digitalnog društva usmjerene na osiguravanje jednakog pristupa obrazovanju (Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, 2022). Istraživanja pokazuju da primjena digitalnih tehnologija doprinosi smanjenju birokracije i većoj transparentnosti rada institucija (OECD, 2020).

Osim učinkovitosti, digitalizacija javne uprave doprinosi i stvaranju tzv. javne vrijednosti, koja uključuje kvalitetu usluga, transparentnost i povjerenje korisnika u institucije. Chaimaa i Khalid (2024) ističu da uspješnost sustava e-uprave ovisi o čimbenicima poput kvalitete sustava, zadovoljstva korisnika, razvijenosti infrastrukture te strateškog upravljanja digitalnim procesima. Njihovo istraživanje pokazuje da digitalni sustavi imaju pozitivan utjecaj na percepciju kvalitete javnih usluga i ukupno funkcioniranje javne uprave. Ovi nalazi dodatno ukazuju na važnost digitalizacije administrativnih procesa u obrazovnim institucijama, osobito u kontekstu kvalitete usluga i zadovoljstva korisnika.

Digitalizacija javne uprave podrazumijeva prijelaz s tradicionalnih, papirnatih oblika poslovanja na digitalne sustave, pri čemu informacijsko-komunikacijske tehnologije značajno mijenjaju način upravljanja podacima, komunikaciju i pružanje javnih usluga. Krejnus i sur. (2023) ističu da digitalne tehnologije utječu na sve aspekte javne uprave, od administrativnih procesa do interakcije s korisnicima, čime se povećava učinkovitost i dostupnost usluga.

Akcijski plan za digitalno obrazovanje (2021.–2027.) postavlja temelje za modernizaciju obrazovnog sustava u digitalnom dobu (Europska komisija, 2021). Prema istraživanju Kučina Softić i sur. (2021), primarni cilj ovakvih strateških okvira je sustavna prilagodba obrazovnih institucija suvremenim tehnološkim zahtjevima, čime se osigurava kontinuitet i kvaliteta pedagoških i administrativnih procesa.

U Republici Hrvatskoj to se posebno očituje kroz portal e-Građani (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2023). Unutar obrazovnog sustava, digitalizacija je primarno vidljiva kroz sustave e-

Matica (Ministarstvo znanosti i obrazovanja, 2022) i e-Dnevnik (CARNET, 2023). Prema istraživanju o njegovoj primjeni, korisnici uglavnom iskazuju zadovoljstvo funkcionalnostima sustava, iako postoje i određene kritike te prostor za poboljšanja (Šalamon, 2023). Unatoč prednostima, implementacija često zahtijeva značajnu prilagodbu organizacijskih struktura i načina rada zaposlenika (Selwyn, 2016). Iako digitalizacija donosi brojne prednosti, njezina implementacija zahtijeva prilagodbu organizacijskih struktura i razvoj odgovarajućih kapaciteta. Proces digitalizacije javne uprave donosi brojne pozitivne promjene, osobito u pogledu povećanja učinkovitosti, dostupnosti i kvalitete javnih usluga. Đanić Čeko i Guštin (2022) ističu kako primjena digitalnih tehnologija omogućuje bržu obradu zahtjeva te kvalitetniju komunikaciju između javne uprave i građana. U Republici Hrvatskoj značajan iskorak u tom procesu predstavlja sustav e-Građani, koji omogućuje pristup velikom broju javnih usluga putem jedinstvene digitalne platforme. Međutim, autori također naglašavaju da uspješna digitalizacija zahtijeva odgovarajući zakonodavni okvir, razvijenu infrastrukturu te osiguravanje digitalne dostupnosti svim korisnicima. Unatoč brojnim prednostima digitalizacije, izazovi poput digitalnog jaza i nedostatne dostupnosti tehnologije i dalje predstavljaju značajne prepreke u potpunoj implementaciji digitalne javne uprave (Đanić Čeko i Guštin, 2022).

Dodatno, empirijska istraživanja na razini Europske unije potvrđuju snažnu povezanost između digitalizacije javne uprave i učinkovitosti institucija. Androniceanu i Georgescu (2023) analiziraju razinu digitalizacije u državama članicama EU te zaključuju da viši stupanj digitalne razvijenosti doprinosi boljoj učinkovitosti upravljanja i kvaliteti javnih usluga. Njihovi rezultati također ukazuju na razlike među državama, pri čemu zemlje s razvijenijim digitalnim sustavima postižu bolje rezultate u funkcioniranju javne uprave.

Na temelju pregleda literature može se zaključiti da digitalni sustavi doprinose operativnoj učinkovitosti i kvaliteti usluga, no uspjeh ovisi o spremnosti zaposlenika na prihvaćanje novih tehnologija. Nedostatak motivacije zaposlenika u javnoj upravi može negativno utjecati na kvalitetu kadrova, njihov razvoj i dugoročno zadržavanje u sustavu (Koprić, 2009).

Osim navedenih istraživanja, važno je istaknuti kako digitalna transformacija javne uprave doprinosi većoj orijentiranosti na korisnike javnih usluga. OECD (2020) naglašava da digitalni sustavi omogućuju bržu obradu zahtjeva, ali i povećanje kvalitete interakcije između institucija i

građana. Također, prema United Nations (2022), razvoj e-uprave pridonosi većoj transparentnosti rada javnih institucija te jačanju povjerenja korisnika u javni sektor.

Pregled literature na razini Europske unije ukazuje na složenost procesa digitalne transformacije javne uprave. Barcevičius i sur. (2019) ističu da digitalna transformacija obuhvaća promjene u pružanju javnih usluga, upravljačkim procesima i donošenju politika, pri čemu na njezin uspjeh utječu brojni pokretači i prepreke. Autori također upozoravaju da su mnogi radovi skloni pretjerano optimističnom prikazu učinaka digitalizacije, dok empirijski dokazi o stvarnim rezultatima često izostaju, zbog čega je nužan oprezan i kritički pristup u analizi njezinih učinaka. Prema sustavnom pregledu literature, digitalna transformacija obrazovnog sustava povezana je s povećanjem učinkovitosti, kvalitete i transparentnosti usluga, ali njezina uspješna implementacija zahtijeva koordinirano djelovanje institucija, razvoj infrastrukture i osiguravanje jednakog pristupa digitalnim tehnologijama (Zúñiga Peña i sur., 2026).

3. JAVNA UPRAVA I E-UPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Javna uprava u Republici Hrvatskoj obuhvaća sustav državnih tijela, lokalne samouprave te javnih službi. Prema Kopriću i sur. (2014), javna uprava predstavlja složen sustav organizacija koje djeluju u interesu građana te provode javne politike i pružaju javne usluge. Suvremeni razvoj javne uprave neodvojiv je od primjene informacijsko-komunikacijskih tehnologija (OECD, 2020; UNESCO, 2023).

Digitalizacija javne uprave usmjerena je na optimizaciju administrativnih procesa i razvoj elektroničkih usluga prilagođenih korisnicima. Koncept e-uprave omogućuje elektroničko pružanje usluga građanima i poslovnim subjektima, što se u Hrvatskoj najjasnije očituje kroz sustav e-Građani. On omogućuje pristup javnim uslugama bez fizičkog odlaska u institucije, čime se povećava dostupnost i transparentnost sustava (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2023).

Ipak, proces se suočava s izazovima poput nedovoljne integracije sustava i fragmentiranih baza podataka. Kako navodi Strategija digitalne Hrvatske (2022), nedovoljna povezanost registara može negativno utjecati na kvalitetu usluga. U obrazovnom sustavu, ovi procesi digitalne transformacije implementirani su kroz e-Maticu i e-Dnevnik, koji povezuju škole, učenike i roditelje u jedinstveni digitalni ekosustav.

4. HIPOTEZE ISTRAŽIVANJA

Uzimajući u obzir prethodno navedena istraživanja te teorijske spoznaje o utjecaju digitalizacije na učinkovitost javne uprave i obrazovnih institucija, u ovom radu nastoji se ispitati utjecaj digitalnih sustava na administrativne procese u školama. Poseban naglasak stavljen je na učinkovitost administrativnog rada, smanjenje vremena obrade zadataka, kvalitetu komunikacije te ukupnu percepciju digitalizacije među zaposlenicima.

Sukladno navedenom, za potrebe ovoga rada postavljene su sljedeće hipoteze:

H1: Digitalizacija administrativnih procesa u školskoj referadi povećava operativnu učinkovitost i percepciju kvalitete usluge.

H1a: Primjena digitalnih sustava smanjuje vrijeme obrade administrativnih zahtjeva.

H1b: Digitalizacija smanjuje učestalost administrativnih pogrešaka.

H1c: Digitalni alati povećavaju transparentnost administrativnih procesa.

H1d: Digitalizacija pozitivno utječe na zadovoljstvo zaposlenika i percepciju kvalitete usluge.

5. METODOLOGIJA

U ovom radu primijenjen je kvantitativni istraživački pristup s ciljem ispitivanja utjecaja digitalizacije na administrativne procese u školskim ustanovama. Podaci su prikupljeni putem online anketnog upitnika koji je distribuiran zaposlenicima osnovnih škola.

Anketni upitnik poslan je na ukupno 5 školskih ustanova, a istraživanje je provedeno u razdoblju od 18. ožujka do 28. ožujka 2026. godine. U istraživanju je sudjelovalo $N = 103$ ispitanika, uključujući nastavnike, stručno osoblje, članove uprave i administrativno osoblje. Uzorak istraživanja je prigodan i neprobabilistički. Upitnik se sastojao od pitanja zatvorenog tipa, pri čemu su ispitanici izražavali svoje stavove pomoću Likertove ljestvice od pet stupnjeva. Pitanja su bila usmjerena na procjenu razine digitalizacije, učinkovitosti administrativnih procesa, smanjenja vremena obrade zadataka, kvalitete komunikacije te ukupne percepcije digitalizacije u školama.

Prikupljeni podaci analizirani su u statističkom programu JASP primjenom deskriptivne statistike i analize pouzdanosti mjernog instrumenta (Cronbach α). Ovo istraživanje ima određena ograničenja koja je potrebno uzeti u obzir pri interpretaciji rezultata.

Prije svega, veličina uzorka relativno je ograničena, što može utjecati na mogućnost generalizacije rezultata na širu populaciju. Također, istraživanje se temelji na samoprocjeni ispitanika, što može dovesti do subjektivnosti u odgovorima. Dodatno, istraživanje je provedeno u ograničenom vremenskom razdoblju te obuhvaća određeni broj školskih ustanova, što može utjecati na reprezentativnost rezultata. Unatoč navedenim ograničenjima, rezultati istraživanja pružaju vrijedan uvid u percepciju zaposlenika o utjecaju digitalizacije na administrativne procese u školama. Odabrani kvantitativni pristup omogućio je prikupljanje podataka od većeg broja ispitanika, ali ne omogućuje dublje razumijevanje pojedinačnih iskustava ispitanika.

6. REZULTATI ISTRAŽIVANJA I RASPRAVA

U ovom poglavlju prikazani su rezultati provedenog istraživanja o utjecaju digitalizacije administrativnih procesa u školama. Rezultati su analizirani primjenom deskriptivne statistike i korelacijske analize, a interpretirani su u kontekstu postavljenih istraživačkih hipoteza.

Tablica 1. Deskriptivna statistika varijabli

Tvrdnja	M	SD
Digitalni sustavi skraćuju vrijeme obrade zahtjeva	3.863	0.718
Digitalizacija smanjuje administrativne pogreške	3.612	0.942
Digitalni alati povećavaju transparentnost	3.206	1.084
Digitalizacija povećava zadovoljstvo zaposlenika	3.515	1.187
Digitalizacija povećava kvalitetu usluge	3.466	0.978

Izvor: obrada autora.

Deskriptivna analiza pokazuje da ispitanici u prosjeku izražavaju umjereno do visoko slaganje s tvrdnjama o pozitivnim učincima digitalizacije administrativnih procesa. Najviša prosječna vrijednost zabilježena je kod tvrdnje da digitalni sustavi skraćuju vrijeme obrade zahtjeva ($M = 3.863$; $SD = 0.718$), dok je najniža vrijednost zabilježena kod tvrdnje da digitalni alati povećavaju transparentnost ($M = 3.206$; $SD = 1.084$).

Rezultati također ukazuju na relativno nisku do umjerenu disperziju odgovora, što sugerira da su stavovi ispitanika u određenoj mjeri ujednačeni. Općenito, može se zaključiti da ispitanici percipiraju digitalizaciju kao pozitivan čimbenik u unaprjeđenju administrativnih procesa u školama. Sve prosječne vrijednosti nalaze se iznad sredine Likertove skale, što dodatno potvrđuje pozitivan stav ispitanika prema digitalizaciji. Dobiveni rezultati također ukazuju na važnost kontinuiranog razvoja digitalnih rješenja u obrazovnim institucijama. Iako ispitanici iskazuju pozitivan stav prema digitalizaciji, daljnji razvoj sustava i njihova integracija mogu dodatno unaprijediti učinkovitost administrativnih procesa. U tom kontekstu, digitalna transformacija predstavlja kontinuiran proces koji zahtijeva prilagodbu organizacijskih struktura i načina rada zaposlenika.

6.1. TESTIRANJE HIPOTEZA

Glavna hipoteza (H1): Digitalizacija administrativnih procesa u školskoj referadi povećava operativnu učinkovitost i percepciju kvalitete usluge.

Rezultati korelacijske analize pokazali su statistički značajnu povezanost između digitalizacije i svih promatranih dimenzija ($p < 0.001$). Utvrđene su umjerene do visoke pozitivne korelacije, pri čemu se vrijednosti Pearsonovog koeficijenta kreću od $r = 0.646$ do $r = 0.786$. Navedeni rezultati ukazuju na snažnu povezanost digitalizacije s percepcijom učinkovitosti i kvalitete usluga, čime se glavna hipoteza H1 potvrđuje.

H1a: Primjena digitalnih sustava smanjuje vrijeme obrade administrativnih zahtjeva.

Utvrđena je statistički značajna pozitivna povezanost između digitalizacije i smanjenja vremena obrade zahtjeva ($r = 0.646$; $p < 0.001$), što upućuje na to da veća razina digitalizacije doprinosi bržoj obradi administrativnih procesa. Hipoteza H1a je potvrđena.

H1b: Digitalizacija smanjuje učestalost administrativnih pogrešaka.

Rezultati pokazuju snažnu pozitivnu povezanost ($r \approx 0.780$; $p < 0.001$), što ukazuje da digitalizacija doprinosi smanjenju pogrešaka u administrativnim procesima. Hipoteza H1b je potvrđena.

H1c: Digitalni alati povećavaju transparentnost administrativnih procesa.

Utvrđena je visoka pozitivna povezanost ($r = 0.786$; $p < 0.001$), što potvrđuje da digitalni alati doprinose većoj transparentnosti administrativnih postupaka. Hipoteza H1c je potvrđena.

H1d: Digitalizacija pozitivno utječe na zadovoljstvo zaposlenika i percepciju kvalitete usluge.

Rezultati pokazuju značajnu pozitivnu povezanost ($r = 0.658$; $p < 0.001$), što upućuje na pozitivan odnos između digitalizacije i zadovoljstva zaposlenika te njihove percepcije kvalitete usluga. Hipoteza H1d je potvrđena. Važno je napomenuti da je kod jedne varijable utvrđena negativna korelacija ($r = -0.373$), što je posljedica obrnuto formulirane tvrdnje te je takav rezultat u skladu s očekivanjima.

6.2. RASPRAVA

Dobiveni rezultati ukazuju na to da je digitalizacija administrativnih procesa pozitivno povezana s percepcijom učinkovitosti rada u školama. Visoke vrijednosti korelacijskih koeficijenata potvrđuju da digitalni sustavi doprinose bržoj obradi zahtjeva, smanjenju administrativnih pogrešaka te povećanju transparentnosti procesa. Rezultati su u skladu s očekivanjima i dosadašnjim istraživanjima koja naglašavaju važnost digitalne transformacije u javnoj upravi i obrazovnom sustavu.

Utvrđeno je da digitalizacija pozitivno utječe na zadovoljstvo zaposlenika te njihovu percepciju kvalitete administrativnih usluga, što je važno za učinkovito funkcioniranje školskih administrativnih sustava. Rezultati ovog istraživanja u skladu su s nalazima prethodnih istraživanja (npr. Heeks, 2006; OECD, 2020), čime se dodatno potvrđuje važnost digitalizacije u povećanju učinkovitosti javne uprave. Rezultati potvrđuju teorijske pretpostavke o pozitivnim učincima digitalizacije te dodatno naglašavaju njezinu važnost u kontekstu modernizacije obrazovnog sustava. Međutim, važno je naglasiti da percepcija ispitanika ne mora nužno odražavati stvarnu razinu učinkovitosti, što predstavlja jedno od ograničenja ovog istraživanja. Unatoč tome, rezultati jasno upućuju na pozitivan smjer razvoja digitalnih administrativnih procesa u obrazovnim institucijama.

Dobiveni rezultati mogu se interpretirati i u kontekstu nacionalnih strateških dokumenata. Učinkovito korištenje digitalnih inovacija u administrativnom radu zahtijeva kontinuiranu edukaciju svih dionika obrazovnog sustava – od nastavnog osoblja i ravnatelja do učenika i roditelja. Ključni dokument koji usmjerava taj proces je Strategija Digitalna Hrvatska za razdoblje do 2032. godine, koja postavlja strateški okvir za unaprjeđenje digitalizacije, podizanje standarda kvalitete te smanjenje administrativnih prepreka (Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, 2022).

U tom kontekstu, rezultati provedenog istraživanja ukazuju na važnost digitalnih kompetencija i njihovu povezanost s učinkovitošću administrativnih procesa u školskim ustanovama.

7. ZAKLJUČAK

Digitalizacija administrativnih procesa predstavlja važan element modernizacije obrazovnog sustava i javne uprave. Rezultati istraživanja ukazuju na to da ispitanici u velikoj mjeri pozitivno ocjenjuju utjecaj digitalnih sustava na administrativne procese u školskim ustanovama. Dobiveni rezultati pokazuju da digitalni sustavi doprinose povećanju operativne učinkovitosti, smanjenju vremena obrade administrativnih zadataka te poboljšanju komunikacije između škole, učenika i roditelja. Također, digitalizacija omogućuje jednostavnije upravljanje dokumentacijom i veću dostupnost informacija.

Iako rezultati ukazuju na općenito pozitivan stav ispitanika prema digitalizaciji, u pojedinim aspektima uočene su razlike u percepciji njezinih učinaka, što upućuje na postojanje određenih izazova u primjeni digitalnih sustava. Ovo istraživanje predstavlja doprinos razumijevanju utjecaja digitalizacije na administrativne procese u školskim ustanovama te može poslužiti kao temelj za daljnja istraživanja u ovom području. Buduća istraživanja trebala bi uključiti veći i reprezentativniji uzorak te kombinirati kvantitativne i kvalitativne metode kako bi se dobio cjelovitiji uvid u učinke digitalizacije.

LITERATURA

1. Androniceanu, A., & Georgescu, I. (2023). Public administration digitalization and government effectiveness in the EU countries. *Central European Public Administration Review*, 21(1), 7–30.
2. Barcevičius, E., Cibaitė, G., Codagnone, C., Gineikytė, V., Klimavičiūtė, L., Liva, G., Matulevič, L., & Vanini, I. (2019). *Exploring Digital Government Transformation in the EU: Analysis of the state of the art and review of literature*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
3. CARNET. (2023). *e-Dnevnik za škole: Digitalni sustav vođenja razredne knjige*. Hrvatska akademska i istraživačka mreža.
4. Chaimaa, I., & Khalid, C. (2024). The public value of e-government: A qualitative study from the perspective of private-sector professionals in Morocco. *European Scientific Journal*, 20(1), 32.
5. Dormann, M., Hinz, S., i Wittmann, E. (2019). Improving school administration through information technology? How digitalisation changes the bureaucratic features of public school administration. *Educational Management Administration & Leadership*, 47(2), 275–290.
6. Đanić Čeko, A., & Guštin, M. (2022). Digitalizacija hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 59(4), 793–821.
7. European Commission. (2021). *Digital Education Action Plan 2021–2027: Resetting education and training for the digital age*. Publications Office of the European Union.
8. Fang, Z. (2002). E-Government in digital era: Concept, practice, and development. *International Journal of the Computer, the Internet and Management*, 10(2), 1–22.
9. Heeks, R. (2006). *Implementing and managing e-Government: An international text*. SAGE Publications.
10. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
11. Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 9(1), 69–77.

12. Krejnus, M., Štofková, J., Štofková Repková, K., & Binasová, V. (2023). The use of the DEA method for measuring the efficiency of electronic public administration as part of the digitization of the economy and society. *Applied Sciences*, 13(6), 3672.
13. Ministarstvo pravosuđa i uprave. (2023). *Sustav e-Građani*.
14. Ministarstvo znanosti i obrazovanja. (2022). *Informacijski sustav e-Matica: Upute za korisnike*.
15. OECD. (2020). *Digital Government Index: 2019 results*. OECD Publishing.
16. Selwyn, N. (2016). *Education and technology: Key issues and debates* (2nd ed.). Bloomsbury Publishing.
17. Smiljčić, I., Livaja, I., i Acalin, J. (2017). ICT u obrazovanju. *Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, 11(3–4), 157–170.
18. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva. (2022). Strategija Digitalna Hrvatska za razdoblje do 2032. godine. Narodne novine, 150/2022.
19. Šalamon, I. (2023) *Primjena e-dnevnika u nastavi* (Diplomski rad). Sveučilište u Zagrebu, Filozofski fakultet.
20. UNESCO. (2023). *Global Education Monitoring Report 2023: Technology in education: A tool on whose terms?* UNESCO Publishing.
21. United Nations. (2022). *E-Government Survey 2022: The future of digital government*. United Nations.
22. Zúñiga Peña, L. M., Sallo Accostupa, V., Trujillo Robles, P. L., & Mendoza Cuzcano, J. S. (2026). Digital government in the education sector: progress, challenges, and perspectives from a systematic review. *Revista InveCom*, 6(1), 1–12.

Izvorni znanstveni članak | Original scientific paper

**VREMENSKO VAŽENJE PROPISA – POKAZATELJ UREĐENOSTI STATUSA
DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE U REPUBLICI
HRVATSKOJ**

**TEMPORAL VALIDITY OF REGULATIONS – AN INDICATOR OF THE
ORGANIZATION OF CIVIL SERVANTS' STATUS IN STATE
ADMINISTRATION BODIES IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

prof. dr. sc. Marinko Đ. Učur, sveučilišni profesor (u mirovini),

znanstveni savjetnik (u trajnom zvanju) iz Rijeke

e-mail: marinko.ucur051@gmail.com

Sažetak:

Više je razloga zbog kojih je potrebno pisati, raspravljati (na vrijeme) i uvidjeti što će budućnost presuditi o novim propisima, ne samo o vremenskmg važenju određenog propisa, već, što je bitnije, o opravdanosti i životu njegovog sadržaja. U ovome radu to se odnosi na Zakon o državnim službenicima i njegovim Prijelaznim i završnim odredbama (Glava XIV. – članak 155.-176.). One su pokazatelji kako sadržaj novoga propisa „ulazi“ u pravni sustav i upravni poredak države i koliko treba (ne samo vremena) da „stane na noge“, tj. stupi na snagu. Odnosi u životu i radu adresata, kojima je propis namijenjen, su snažni, kompleksni i nedorečeni, živi, primjenjivi i promjenjivi. Potrebno je veliko znanje (opće i posebno, znanje nomotehnike...) i iskustvo (bez improvizacije, prakticizma i ishitrenih rješenja) da se tome udovolji, osobito u odredbama o „roku

donošenja podzakonskih akata“, „prestanku važenja propisa“, „stupanju na snagu“ i drugim pitanjima vezanim na ova pitanja u sadržaju navedenog zakona.

Ključne riječi: *Zakon o državnim službenicima, podzakonski akti, vremensko važenje propisa, stupanje na snagu, nomotehničke pretpostavke.*

Summary:

There are multiple reasons why it is necessary to analyze, discuss (in a timely manner), and anticipate what the future will determine regarding new regulations—not only concerning the temporal validity of a particular regulation, but, more importantly, regarding the rationale and practical life of its provisions. This paper focuses on the **Law on Civil Servants and its Transitional and Final Provisions (Chapter XIV – Articles 155–176)**. These provisions serve as indicators of how the content of a new regulation integrates into the legal system and the administrative framework of the state, and how much time (and effort) is required for it to “take effect,” i.e., enter into force. The relationships and impacts on the lives and work of the regulation’s intended recipients are strong, complex, and often ambiguous, yet simultaneously dynamic, applicable, and subject to change. Addressing these issues requires extensive knowledge (both general and specialized, including legislative drafting techniques) and professional experience (avoiding improvisation, pragmatism, or hasty solutions), particularly concerning provisions on the “deadlines for enacting subordinate regulations,” “cessation of validity,” “entry into force,” and other related matters outlined in the law.

Keywords: *Law on Civil Servants, subordinate regulations, temporal validity of regulations, entry into force, legislative drafting assumptions.*

1. UVOD

Ustav Republike Hrvatske, pored drugih određenja „zakona nad zakonima“, tom snagom, uvažavajući upravnu, radnu, a posebno ustavnu (i drugih pravnih grana) teoriju i zakonodavnu praksu i propise, propisuje:

„U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom“ (čl. 5. st.1).

„Svi su pred zakonom jednaki“ (čl. 14. st.2),

„Svako slobodno bira poziv i zaposlenje i svakome je pod jednakim uvjetima dostupno svako radno mjesto i dužnost“ (čl. 55. st. 2.),

„Zakonom i drugim propisima uređuje se status državnih službenika te radno-pravni status namještenika „ (čl. 117. st.3.)⁴⁵⁰

Navedene odredbe Ustava treba tumačiti u cjelini sadržaja svih drugih u Ustavu, jer se pravna sigurnost i vladavina prava u pravnoj državi ne može razumijeti bez cjeline. Tu cjelinu čine sve odredbe Ustava, Zakona o državnim službenicima ("Narodne novine" br. 155/2023. i 85/2024.) i podzakonskih (provedbenih) propisa koji se odnose na sadržaj ovoga rada (ne zanemarujući i druge koji omogućavaju da se bolje razumiju pitanja i odnosi navedenog sadržaja).⁴⁵¹

Navedena pitanja i navedene odredbe Ustava Republike Hrvatske treba objašnjavati i s nomotehničkog aspekta. Posebno će se analizirati neki podzakonski (provedbeni) propisi, doneseni pozivom na novi Zakon o državnim službenicima (u nastavku ZODS).

2. JEZIK I POJMOVI U ZAKONU O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA

U brojnim udžbenicima i drugim stručnim i znanstvenim radovima, autori koji pišu o državnim službenicima, naglašavaju (često), ne slučajno, riječ „status“, „status službenika i radno pravni status namještenika“, točno onako kako je upisano u navedenim odredbama članka 117. st. 3. Ustava Republike Hrvatske. Istina je da u „novije“ vrijeme ima autora koji to „zanemaruju“ želeći

⁴⁵⁰ Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine“, br. 56/1990., 135/1997., 113/2000., 28/2001., 76/2010., 85/2010 (pročišćeni tekst) i 5/2014.

⁴⁵¹ Raniji Zakon o državnim službenicima, "Narodne novine" br. 92/2005., 140/2005., 142/2006., 77/2007., 107/2007., 27/2008., 34/2011., 49/2011., 150/2011., 34/2012., 38/2013., 37/2013., 1/2015., 138/2015., 102/2015., 61/2017., 70/2019., 98/2019., 141/2022., 155/2023. (dalje: ZODS) (prestao važiti...), Uredba o uvjetima i načinu izbora osoba na stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa u državnim tijelima, N.N. 100/2011 (prestao važiti)

što je više moguće izjednačiti (ili pak približiti) državne službenike s radnicima u radnom odnosu s poslodavcima u gospodarstvu i drugim djelatnostima, na koje se primjenjuje Zakon o radu.⁴⁵²

Budućnost je naklonjena navedenom približavanju, ali to, zasigurno ne znači da će „nestati“ i raspored na radno mjesto, premještaj po potrebi službe, napredovanje, ocjenjivanje učinkovitosti, stavljanje na raspolaganje, prestanak državne službe i druga pitanja koja određuju pravnu narav rada službenika; pripravnništvo, državni i stručni ispit i drugo.

To potvrđuje stvaranje specifične, jedinstvene platforme za zapošljavanje državnih službenika.⁴⁵³

Treba više znanja (prvenstveno u reguliranju) i iskustva (ali ne prakticizma, površnosti i improvizacije) u primjeni i nadzoru (kontroli) reguliranoga i realiziranoga u svim posebnim službeničko-pravnim odnosima. U teoriji, to bi trebalo biti slično strukturiranju pravne norme (u njenoj hipotezi, dispoziciji i sankciji). Zapošljavanje bi se temeljilo na kompetencijama, a ne samo na znanjima, a postupak bi osigurao stvarne potrebe državnog tijela za odgovarajućim službenikom uz osigurana financijska sredstva. ZODS (i dalje) propisuje interni oglas i natječaj.

Sve radnje (postupak) u zapošljavanju su centralizirane (sustav za zapošljavanje, banka podataka, plan zapošljavanja, prijave kandidata za zapošljavanje, postupak odabira kandidata, ovlasti tijela državne uprave za službeničke odnose, posebnosti vertikalne i horizontalne mobilnosti državnih službenika, i drugo.

Ne samo zbog jezičnog „izražavanja“ propisa (i u propisu, uz političko i logičko), već i zbog načela ustavnosti i zakonitosti, u odredbama čl. 1. ZODS, trebalo je „prepisati“ da se ovim Zakonom uređuje status državnih službenika te radno-pravni status namještenika, kako piše u odredbama članka 117. stavak 3. Ustava Republike Hrvatske.⁴⁵⁴

⁴⁵² Zakon o radu, "Narodne novine" br. 93/2014., 127/2017., 98/2019., 151/2022., 64/2023.

⁴⁵³ Cit. čl.57.-77. ZODS-a.

⁴⁵⁴ Vuković, M., Vuković, Đ., Znanost o izradi pravnih propisa, Nomotehnika, Informator, Zagreb, 1997., str. 29-66

3. NEKE POSEBNOSTI VREMENSKOG VAŽENJA ZAKONA O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA

Autori profesori Vukovići pišu da „pravila za određeno vrijeme ostaju konstantna (postojana), što vrijedi i za svaki pojam“ (str. 16. – cit. djelo). ...Sigurnost pravnog poretka traži da se pravna pravila primjenjuju jednako na jednake slučajeve za sve vrijeme dok su na snazi.(str. 37.)

Novi ZODS je donio Hrvatski sabor na sjednici 15. prosinca 2023. Odluku o donošenju ZODS potpisao je predsjednik Republike Hrvatske 20. prosinca 2023. Stupanje na snagu određeno je člankom 176. na ovaj način:

1. ZODS stupa na snagu 1. siječnja 2024., nakon što je objavljen 22. prosinca 2023. (vacatio legis je duži iz razloga složenosti njegovog sadržaja i potrebe da se donesu brojni podzakonski (provedbeni) propisi
2. Članak 60. i 61. ZODS-a stupili su na snagu 1. lipnja 2024.
3. Članak 66.- 73. ZODS-a stupaju na snagu 1. srpnja 2024.
4. Članak 62.-65. ZODS-a stupili su na snagu 1. siječnja 2026.

Različiti vacatio legis pojedinih dijelova ZODS-a je uvjetovan brojnim razlozima. Bitan razlog je u pripremi i donošenju podzakonskih (provedbenih) propisa, bitnih za primjenu ovoga Zakona i obveze brojnih subjekata da izrade „izvedbeni projekt“ za Zakonom propisanim procesima, obvezama i odgovornostima u statusu državnih službenika.

3.1. PLAN ZAPOŠLJAVANJA U DRŽAVNOJ SLUŽBI

U Glavi V „Popunjavanje radnih mjesta“ ZODS uređuje i način popunjavanja radnih mjesta, zapošljavanje (posebno plan zapošljavanja u državnoj službi) i drugo.

Odredbama o popunjavanju „slobodnih radnih mjesta u državnim tijelima“, propisan je složen, zahtjevan, strog (bez mogućnosti autonomnih „intervencija“) postupak brojnih subjekata koji

sadrži radnje, sadržaj akata i rokove postupanja tih subjekata. Ovome treba dodati i velika financijska sredstva za taj (obvezni) postupak.

Država je poslodavac u ovim službeničkim statusnim odnosima i odnosa namještenika (na radu i u svezi s radom) u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima, kaznenim tijelima, stručnoj službi Hrvatskog sabora, Uredu predsjednika Republike Hrvatske, uredima i drugim stručnim službama Vlade Republike Hrvatske, stručnoj službi Ustavnog suda Republike Hrvatske, stručnoj službi Državnoga sudbenog vijeća, stručnoj službi Državnoodvjetničkog vijeća, stručnoj službi Pučkog pravobranitelja, stručnoj službi Pravobranitelja u djecu, stručnoj službi Pravobranitelja za ravnopravnost spolova, stručnoj službi Pravobranitelja za osobe s invaliditetom, Državnom uredu za reviziju i drugim tijelima koja se osnivaju za obavljanje državne službe (čl. 2. ZODS).

Potrebno je veliko znanje (u svakom pogledu) o upravi i državnim tijelima da se razumije ovaj ogromni sustav u kojem rade državni službenici i namještenici za sve one koji koriste poslove koji se obavljaju u tim tijelima i bez kojih ne mogu, a koji, ako se ne bi obavljali, život bi stao.

Da bi čelnik tijela državne uprave nadležan za službeničke odnose, pozivom na čl. 61. st. 4. ZODS-a mogao donijeti plan zapošljavanja u državnoj službi, potrebno je puno rada, koordinacije, suradnje, poštovanja rokova i propisanih podataka..., utvrđivanja potreba zapošljavanja u državnom tijelu i to: 1. na neodređeno vrijeme, 2. na određeno vrijeme; utvrđivanje broja državnih službenika, radnih mjesta u državnim tijelima koja se planiraju popuniti zapošljavanjem, broj vježbenika... (čl. 61. st. 1 ZODS).

Plan se donosi, u pravilu, za kalendarsku godinu, a može se donijeti za razdoblje od dvije ili tri godine (čl. 61. st. 2 ZODS).

Prema odredbama čl. 61. st. 3. i 4. ZODS-a, plan mora imati podatke o popunjavanju radnih mjesta pripadnicima nacionalnih manjina, odnosno osoba s invaliditetom, u skladu s posebnim zakonima.⁴⁵⁵

Donošenje plana zapošljavanja u državnoj službi propisano je odredbama članka 61. ZODS-a, pa tako :

⁴⁵⁵ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, "Narodne novine" br. 155/2002., 47/2010., 80/2010., 93/2011., 93/2011.; Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji osoba s invaliditetom, "Narodne novine" br. 157/2013., 152/2014., 39/2018., 32/2020.

- svako državno tijelo priprema plan (prijedlog) u vrijeme priprema državnog proračuna za slijedeću kalendarsku godinu;
- prijedlog plana priprema na temelju potreba službe i analize radne opterećenosti;
- prijedlog plana dostavlja se na prethodnu suglasnost tijela državne uprave za financije, odnosno za službeničke odnose, a onda, po dobivanju suglasnosti, „čelnik državne uprave...za službeničke odnose donosi plan i objavljuje na mrežnim stranicama.“⁴⁵⁶

Plan zapošljavanja u državnoj službi navodi se i u drugim odredbama ZODS-a.

3.2. NATJEČAJ

Posebnost statusa državnih službenika nalazi se i u načinu popunjavanja radnih mjesta. Prema st. 2. čl. 56. ZODS-a „javnim natječajem obvezno je popunjavanje radnih mjesta za koje je to zakonom propisano i kod prijma vježbenika.“ Odredbama čl. 66.-73. ZODS trebalo je e šest mjeseci da stupe na snagu, stoga je bilo nužno stvarati pretpostavke za njihovu primjenu (baza kandidata, postupak internog oglasa, uspostavljanje programa u centralnom sustavu za zapošljavanje, priprema postupka, testiranja općih i posebnih kompetencija...elektroničkim putem, odnosno odgovarajućim načinom -što je vrlo neodređeno i trebalo je biti preciznije – op. aut. - u državnom tijelu koje zapošljava, imenovanje osobe za razvoj i izradu materijala za testiranje kandidata, postupak intervjua...).

3.3. INTERNI OGLAS I ZAPOSŁJAVANJE IZ BAZE KANDIDATA ZA RAD U DRŽAVNOJ SLUŽBI

Kako je već navedeno, odredbe ZODS-a o internom oglasu i zapošljavanje kandidata iz baze podataka (čl. 63.-65.) stupaju na snagu 1. siječnja 2026.

⁴⁵⁶ Cit. čl. 61. ZODS-a; U teoriji o natječaju u radnim odnosima, još više o natječaju u službeničkim odnosima pisali su prof. Borković, prof. Baltić i drugi (preciznije u popisu literature).

U odredbama čl. 62. (objava internog oglasa) i u odredbama čl. 63. (provedba internog oglasa) ZODS-a, vrlo se precizno propisuju subjekti, radnje, rokovi i druga pitanja internog oglasa, što potvrđuje tvrdnju da je službenički odnos statusan i u ovom dijelu zapošljavanja.

Prema sadržaju navedenih odredbi interni oglas je:

1. poznat i propisima i u praksi tijela državne uprave za popunjavanje radnih mjesta, odnosno specifičan postupak zapošljavanja;
2. subjekti u ovom postupku su: tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose, državno tijelo koje zapošljava, državni službenici na raspolaganju Vladi, državni službenici u službi na neodređeno vrijeme, povjerenstvo koje provodi postupak internog oglasa, državni službenik koji ispunjava formalne uvjete za raspored na radno mjesto, kandidati koji ispunjavaju formalne uvjete, izabrani kandidat u postupku internog oglasa, čelnik tijela koje zapošljava, državno tijelo u kome je (do tada) državni službenik zaposlen
3. akti i radnje u postupku internog oglašavanja su: objavljivanje internog oglasa na temelju plana zapošljavanja i ako su ispunjeni uvjeti za zapošljavanje, obavijest potencijalnim kandidatima, prijave na interni oglas, raspored na radno mjesto, provođenje strukturiranog intervjua s kandidatima na temelju poziva, utvrđivanje kompetencija, stečenog radnog iskustva i motivacije za rad kandidata . državnog službenika, odluka o izboru na radno mjesto, objava odluke o izboru, prigovor protiv odluke o izboru podnosi se čelniku tijela koje zapošljava, obavijest tijelu u kome radi odabrani službenik, sporazum o početku rada službenika između tijela u kojem radi i tijela u kojem će raditi, rok provođenja internog oglasa je tri mjeseca od dana objave, obavijest o eventualnoj obustavi internog oglasa.

Zapošljavanje iz baze kandidata za rad u državnoj službi (čl. 64. ZODS-a) i baza kandidata za rad u državnoj službi (čl. 65. ZODS-a) na nov način uređuju ova pitanja i odnose u ZODS o popunjavanju radnih mjesta u državnim tijelima. Odredba čl. 64. i 65. ZODS-a su razlog, pored drugog, jednogodišnjeg *vacatio legis* za početak primjene tih odredbi ZODS.a.

Treba ustrojiti bazu podataka kandidata za rad u državnoj službi, jer „ako se radno mjesto nije moglo popuniti putem internog oglasa, nastupa drugi postupak. Državno tijelo pozvat će na

intervju osobe iz baze kandidata za rad u državnoj službi.“ (čl. 64. st. 1. ZODS). Pored drugih podataka tu su i oni o kandidatima s najboljim rezultatima.

Razlikuju se dva pojedinačna akta o izboru:

1. Rješenje o prijmu u državnu službu za izabranog kandidata
2. Rješenje o izboru kandidata, ako je izabrani kandidat već državni službenik

Postupak je (pretjerano) precizno propisan te uključuje: intervju, testiranje, psihološko testiranje i psihološka procjena kandidata, sigurnosna provjera, rješenje o prijmu.

4. VREMENSKO VAŽENJE ZAKONA KAO POKAZATELJ STATUSNOG ODNOSA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Zašto su „rješenja“ (usvojena) u ZODS-u određena da „čekaju“? ZODS je „glavni projekt“ i mora biti, ne samo pravni temelj za rad državnih službenika u tijelima državne uprave u Republici Hrvatskoj, već i za „provedbene“ propise bez kojih nema kako se kaže u građevinarstvu „izvedbenog projekta“. To se najbolje vidi (zaključuje) iz glave XIV, Prijedlozi i završne odredbe, čl. 155.-176. ZODS-a.

Izdvajamo samo one odredbe kojima upotpunjujemo sadržaj ovoga rada (i opredjeljenje, viđenje).

4.1. ROKOVI ZA DONOŠENJE PODZAKONSKIH AKATA

U odredbama čl. 155. ZODS-a određeni su propisi (uredbe, etički kodeks, pravilnik) za provedbu ZODS-a, nadležnost i rokovi.

Tako za (samo) šest mjeseci (do 30. 06. 2024.), Vlada Republike Hrvatske trebala je donijeti ove uredbe – mogućnost fleksibilnog radnog vremena i rada s nepunim radnim vremenom (čl. 22. st. 5. ZODS-a), rad na izdvojenom mjestu rada i rad na daljinu (čl. 23. st.10.), broj članova, uvjete za imenovanje, način imenovanja, ustrojstvo i način rada Odbora za državnu službu (čl. 44. st. 7), nazive radnih mjesta u državnoj službi, uvjete za raspored, klasifikaciju i vrednovanje radnih mjesta primjenom standardnih mjerila za kvalifikaciju i vrednovanje (čl. 47.), planiranje zapošljavanja u državnoj službi, način raspisivanja i provedbe internog oglasa, javnog poziva za iskaz interesa za rad u državnoj službi i javnog natječaja za prijam u državnu službu te kompetencije koje će se

testirati u centralnom sustavu za zapošljavanje, kao i način raspisivanja i provedbe internog oglasa i javnog natječaja za imenovanje rukovodećih državnih službenika koje imenuje Vlada (čl. 75.), upućivanje na rad izvan državne službe i sekundiranje nacionalnih stručnjaka (čl. 87. st.9.), postupak, kriterije i način ocjenjivanja učinkovitosti rada državnih službenika (čl. 95. st. 5.), oblici, način i uvjeti izobrazbe državnih službenika (čl. 105. st. 6. ZODS-a).

Nomotehnika uči kako je najbolje da se, dok se provodi postupak pripreme novoga zakona, istodobno objavljuju sve radnje (ispunjavajući subjektivne pretpostavke za izradu propisa) za izradu nacрта (odgovarajuće varijante prijedloga) odgovarajućih podzakonskih akata. Čelnik državnog tijela (predlagatelj zakona) i Vlada Republike Hrvatske to trebaju riješiti posebnim aktom (naputak ili odluka uz plan normativne aktivnosti) i propisati nositelja posla (redaktora) sa eventualnim sankcijama ili nagradama.

Izrada i donošenje navedenih provedbenih propisa je takvog karaktera da zahtijeva daleko više vremena nego što je planirano, a osobito zato što ima propisa koji taj postupak propisuju.⁴⁵⁷

Tome treba dodati obvezu Vlade Republike Hrvatske da u istom roku donese Etički kodeks (čl. 28. st. 2. i čl. 155. st. 2. ZODS-a).

Čelnik tijela državne uprave donosi pravilnik o državnom ispitu (čl. 101. st. 3. ZODS-a) i pravilnik o unutarnjem redu (čl. 156. st. 1. ZODS-a).

4.2. OCJENJIVANJE UČINKOVITOSTI RADA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Postupak, kriteriji i način ocjenjivanja učinkovitosti rada državnih službenika uredila je Vlada Republike Hrvatske na temelju čl. 95. st. 5. ZODS-a i čl. 10. st. 8. Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama („Narodne novine“, br. 155/23), Uredbom o ocjenjivanju učinkovitosti rada državnih službenika („Narodne novine“, br. 127/24 – u nastavku Uredba). Uredba je stupila na snagu 1. siječnja 2025. (a kasnila je više od pola godine). Ovom Uredbom su uređena složena pitanja i odnosi da je trebalo ostaviti puno vremena za njenu primjenu (a ne samo objavu obrasca Izvješća o učinkovitosti rada (čl. 24. Uredbe). Istina, List 1. do 8. Uredbe sadrži i

⁴⁵⁷ Zakon o instrumentima politike boljih propisa, „Narodne novine“, br. 155/23., Uredba o metodologiji i postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa, „Narodne novine“, br. 19/24., Jedinstvena metodološko nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, „Narodne novine“, br. 74/15.

to Izvješće. Za pravilnije korištenje odredbi ove Uredbe treba, pored ostalog, koristiti „značenje pojedinih pojmova“ kako su određeni u čl. 3. Uredbe, a za izvršavanje obveza potrebna je stručna pomoć jedinice za ljudske potencijale (čl. 4.).

Ova Uredba, za sadržaj ovoga rada, odabrana je zbog velikog broja subjekata i još većeg broja radnji za ostvarivanje njenoga sadržaja. Subjekti su: državni službenici, neposredno određeni službenici, državni i pravosudni dužnosnik, čelnik državnog tijela, odbor za preispitivanje prijedloga ocjene, sa propisanim radnjama i ovlastima.

ZODS je odredio ime ove Uredbe (u nadležnosti Vlade Republike Hrvatske), ali i sadržaj: postupak, kriteriji i način ocjenjivanja učinkovitosti rada državnih službenika (čl. 93. ZODS i čl. 1. Uredbe). U čl. 3. Uredbe definirani su pojmovi neposredno nadređenog službenika, nadređeni službenici, ključni zadaci, planirani ključni zadaci, neplanirani ključni zadaci, rezultat rada.

Posebno mjesto imaju jedinice za ljudske potencijale i državni službenik u državnom tijelu koji obavlja poslove upravljanja ljudskim potencijalima prema pravilniku o unutarnjem redu...Nadzor je stalan i u tri faze prema propisanim obrascima (izvješćima) i to „osam listova“, kao sastavni dio Uredbe, a popunjavaju se u točno određenim rokovima. Praćenje rada državnog službenika uređeno je odredbama čl. 7. „Utvrđivanje ocjene učinkovitosti rada“ je dio Uredbe koji, bez dileme, čini službenički status strogim, bez autonomnosti, sa ne samo kriterijima, nego i mjerilima (koeficijenti, bodovi, po formulama, sa ocjenama te samoprocjenom, čl. 11. -18. Uredbe).

Čl. 19.-22. Uredbe propisuju period „nakon prijedloga ocjene“.

Sve odredbe navedene Uredbe treba primjenjivati u skladu s propisanim člancima 92.-98. ZODS-a, a osobito o posljedicama ocjenjivanja (sve do prestanka državne službe).

U pitanju je toliko bitno, složeno i posebno pitanje i odnos koji zahtijeva interdisciplinarno, ali i multidisciplinarno izučavanje (ne samo pravnih disciplina) pretostavki, uvjeta rada u najširem smislu, prava, obveza i odgovornosti na radu državnog službenika, znanosti o radu, sociologije rada, psihologije rada, medicine rada, vodeći računa o objektivnim političkim, građanskim, ekonomskim, socijalnim, kulturnim i drugim slobodama i pravima.⁴⁵⁸

Ova Uredba stupila je na snagu 1.siječnja 2025. , a prestala je važiti Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika („Narodne novine“, br. 133/11.).

⁴⁵⁸ UČUR, M., Vrela radnog prava i promjene u radnim odnosima, Pravni fakultet, Rijeka, 1996.

Potrebno je vremena da se Uredba primjenjuje (prati primjena) te da se empirijskim istraživanjima utvrdi što se dobilo novim propisom (veoma zahtjevnog sadržaja) i kako se razvijaju odnosi u određenom državnom tijelu, ali i u državnoj upravi u Republici Hrvatskoj.

4.3. ETIČKI KODEKS DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

Vlada Republike Hrvatske donijela je 16. siječnja 2025. Etički kodeks državnih službenika i namještenika (u daljnjem tekstu Etički kodeks).⁴⁵⁹ Stupio je na snagu 25. siječnja 2025.

Neizvedivo je urediti sva pravila ponašanja državnih službenika i namještenika, komunikaciju i standarde u državnoj službi (čl. 1. Etičkog kodeksa). Ako je namjera redaktora sadržaja Etičkog kodeksa bila da ovom difuznom rečenicom obuhvati sve i da omogući da se „pod kišobran“ stave sva pravila ponašanja, komunikacija i ostali standardi u državnoj službi, to će praksa teško prihvatiti, a stvoriti će se prostor arbitrarnosti novih dokaza i odluka, bez preciznih mjerila, što će smetati ostvarivanju svrhe Etičkog kodeksa (čl. 1.-3.). Etička načela nisu sporna, ali su odredbe Etičkog kodeksa tako stipulirane da nema niti jednog propisa o statusu državnih službenika koji to može zaobići.⁴⁶⁰

5. ZAKLJUČAK

Status državnih službenika u svakom tijelu državne uprave čini temelj za rad ne samo toga tijela, već državne uprave koja čini cjelinu odnosa. Bez državnih službenika, kompetentnih, zainteresiranih za rad u državnoj službi, karijernog razvoja, pozitivno ocijenjenih (njihove učinkovitosti), poštovatelja propisane organizacije i hijerarhije, s permanentnim i novim učenjima i znanjima te nagrađenih za kvalitetan rad, nema kvalitetnog rada. To će omogućiti ažurno obavljanje propisanih poslova, a onda zadovoljnih građana (korisnika, stranki), što stvara uzročno-posljedične veze razvoja u cjelini. Na taj način korisnici stječu povjerenje u rad državne uprave. To

⁴⁵⁹ „Narodne novine“, br. 8/25.

⁴⁶⁰ Aristotel, Nikomahova, Etika, Globus, Sveučilišna naklada Liber, Zagreb, 1988. Kangrga, M., Etika, Golden marketing, Zagreb, 2004. Pupavac, D., Etika za menadžere, Veleučilište, Rijeka, 2006. Učur, M., Etički kodeks državnih službenika, Radno pravo 3/12, Rosip, Zagreb, 2012.

je proces. To nije *ad hoc* događaj, već trajanje koje taj proces održava samo ako je kvalitetan i koji omogućava napredak društva i ostvarivanje cilja postavljenog Ustavom Republike Hrvatske. Pretpostavka je školovanje (obrazovanje) i stjecanje znanja i kompetencija za određene poslove. Službenik ne voli mijenjati radno mjesto i poslove, iako je to neki puta nužno. Plaća ostaje uvijek bitna, u svakom pogledu. Ponad ostalog, plaća mora čuvati dostojanstvo službenika (radnika).⁴⁶¹ Podzakonski (provedbeni) propisi, uz zakon, postali su pravilo u pravnom sustavu države Republike Hrvatske. To potvrđuju i odredbe ZODS koje propisuju sadržaje, rokove i nadležnost za donošenje tih propisa. Razlozi su brojni, jer treba propisati prava, obveze i odgovornosti državnih službenika u državnoj službi. Njihov sadržaj odredio je ZODS. Najveći teret imaju nositelji posla (izrada prijedloga/nacrta propisa) u određenom državnom tijelu, nadležni ministar i Vlada Republike Hrvatske. Sve to zahtijeva veliko znanje i nomotehlike i primjenu tog znanja.⁴⁶² Podrazumijeva se veliko znanje jezičnog, logičkog i političkog izražavanja u propisima u znanstvenom smislu, ali i pravno znanje, jer radi se o najsloženijem pravnom poslu. Polazište u sadržaju ovoga rada je odredba Ustava Republike Hrvatske (st. 1., članka 117.) da se status službenika uređuje zakonom i drugim propisima, pa, kako je već napisano, u pitanju je status, a ne bilo kakav radni odnos, a pogotovo kvazi fleksibilizacija radnog odnosa. Nadalje, bez podzakonskih (provedbenih) propisa, kako je ZODS propisao, ne može se ostvariti cilj zakona (hipoteze normi), pa posebno analiziranje vremenskog važenja propisa, a pogotovo u završnim i prijelaznim odredbama jeste i prigovor da se to ne smije zanemariti. Uz subjektivne nomotehničke pretpostavke za izradu propisa, bitna je, pored drugih, priprema građe koja redaktoru omogućava što kvalitetniju pripremu propisa. Profesori Vukovići pišu...“ potrebno je utvrditi činjenično stanje i dotadašnje pravno rješenje prema postojećim propisima... a i statistika koja bi se vodila o redigiranju propisa kao i o njihovom uspjehu u primjeni... sve to mora biti svestrano, opsežno i znalački...” (str. 152). Zahtijeva se znanje, primjena i kontrola znanstvenih pravila i suvremene prakse u stvaranju propisa koji će odgovarati zahtjevima ljudi, osobito državnih službenika, za svo vrijeme

⁴⁶¹ Hardi, K., Ljudski potencijali i reforma javne uprave u RH, Zbornik sažetaka 9. konf. Razvoj javne uprave, Vukovar, 2019. Struić, G., Vjerodostojno tumačenje podzakonskih propisa, Zbornik radova konferencije „razvoj javne uprave“, Veleučilište Lavoslav Ružička, Vukovar, 2019.

⁴⁶² Učur, M., Nomotehnika, Veleučilište, Rijeka, 2007.

profesionalnog rada u skladu s načelima humanosti, sigurnosti i zaštite zdravlja na radu, čuvanja privatnosti i dostojanstva i drugih odnosa u vremenu čestih promjena, ne samo u interesu državne sigurnosti, već i u interesu čovjeka (ljudi) i njegovih prirodnih prava (ljudskih prava, čovjekovih prava i sloboda).

Predlagatelj, a pogotovo adresant mora pripremati i donositi propise „zakonito, svrhovito, djelotvorno i učinkovito“, a podzakonski (provedbeni) propis smije imati samo onaj sadržaj koji mu određuje, odnosno, dopušta zakon., a taj propis, kao dio pravnog sustava države „sa stajališta pravne sigurnosti, mora imati osigurano prostorno i vremensko važenje“. Nužna je planirana suradnja svih sudionika, subjekata, adresanata, a tumačenje propisa treba dobiti mjesto koje mu pripada.⁴⁶³

U odredbama (pravnim normama) propisa koji uređuju status državnih službenika prvenstveno se traži njihov smisao u primjeni (realizaciji), nastojeći prihvatiti jedinstvo (strukturu) pravne norme u jedinstvu sadržaja propisa u cjelini (hipotezi, dispoziciji, sankciji). Negdje je to vidljivije, a negdje skrivenije. Zbog toga treba naglašavati važnost korištenja svih objektivnih i subjektivnih oznaka (pretpostavki) u stvaranju novih propisa kako ih uči nomotecnika – znanost o izradi propisa. Više od trideset godina na snazi su Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donose Hrvatski sabor, a nakon toga doneseni su i drugi propisi o izradi propisa, uz pomoć autora i njihovih znanstvenih i stručnih radova (članaka, priručnika, udžbenika...) o znanstvenom stvaranju propisa.⁴⁶⁴

⁴⁶³ Borković, I., Upravno pravo, cit. str. 62. i 63. Stanić, G., Vjerodostojno tumačenje podzakonskih propisa, Zbornik radova konferencije „Razvoj javne uprave“, Veleučilište Lavoslav Ružička, Vukovar, 2019.

⁴⁶⁴ Borković, I., Upravno pravo, Informator, Zagreb, 1995.

Stručni rad | Professional paper

ZAŠTITA OSOBNIH PODATAKA STRANAKA U POSTUPCIMA KOJE VODE TJELA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

PERSONAL DATA PROTECTION OF PARTIES IN PROCEDURES CONDUCTED BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Marina Šimić Karaula, mag. iur., pred.

Grad Vinkovci

e-mail: marinasimi@gmail.com

Sažetak:

Svjedočimo vremenu kada su upotreba digitalizacije i automatska razmjena podataka u tijelima jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLS) nužni za učinkovit, transparentan i brži rad. Jedna od bitnih vrsta takvih podataka koji se svakodnevno obrađuju su osobni podaci stranaka. Takvim podacima treba raspolagati s posebnom pažnjom tako da se onemogući bilo kakva zloupotreba istih te da se u svakom trenutku štiti ljudsko dostojanstvo i privatnost stranke koja s punim povjerenjem pristaje na davanje svojih osobnih podataka tijelu JLS koje rješava njegov predmet. U ovome radu bavimo se isključivo zaštitom, načinom, vremenom čuvanja i dijeljenjem osobnih podataka stranaka, u postupcima koji se vode pred tijelima JLS kao što su: prodaja, kupnja, zakup, najam, osnivanje prava građenja i prava služnost, izdavanje raznih dozvola vezanih uz gradnju, dodjelu stipendija i drugo.

Ključne riječi: *osobni podaci, tijela JLS, zaštita, digitalizacija, stranke.*

Summary:

Contemporary administrative practice increasingly relies on digitalization and the automated exchange of data within local self-government units (hereinafter referred to as: LSGUs) as a prerequisite for efficient, transparent, and timely decision-making. One of the most significant categories of data processed daily consists of the personal data of parties to administrative proceedings. The processing of such data requires a heightened level of diligence in order to prevent any form of misuse and to ensure the continuous protection of human dignity and the right to privacy of parties who, in good faith, provide their personal data to competent LSGU bodies for the purpose of resolving their cases. This paper exclusively examines the protection of personal data, as well as the methods, duration of retention, and conditions for the sharing of parties' personal data in administrative procedures conducted before LSGU bodies. These procedures include transactions related to the sale and purchase of property, leasing, the establishment of building rights and easements rights, the issuance of various construction-related permits, the allocation of scholarships, and other comparable administrative matters.

Keywords: *personal data, local self-government bodies, data protection, digitalization, parties.*

1. UVOD

Sukladno članku 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁴⁶⁵, općine, gradovi i veliki gradovi kao jedinice lokalne samouprave u okviru svoje nadležnosti obavljaju poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje javnih cesta,

⁴⁶⁵ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019, 144/2020

izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. U svrhu obavljanja navedenih poslova svakodnevno veliki broj fizičkih i pravnih osoba stupa u međusobne odnose sa tijelima jedinica lokalne samouprave pri tome djelići svoje osobne podatke, a koji se onda obrađuju na različite načine. Upravo zbog tako velike količine osobnih podataka koji se obrađuju, izniman značaj i pozornost se daje njihovoj zaštiti. Zaštita osobnih podataka se smatra jednim od temeljnih prava pojedinca u pravnom poretku današnjice kada je digitalizacija javne uprave u punom zamahu. Na koji način će tijelo jedinice lokalne samouprave osigurati zakonitu, transparentnu, razmjernu i sigurnu obradu osobnih podataka dobivenih od svojih stranaka, u Republici Hrvatskoj uređuje i regulira Opća uredba o zaštiti osobnih podataka (eng. General Data Protection Regulation – GDPR)⁴⁶⁶ donesena od strane Europskog parlamenta i Vijeća, od 27. travnja 2016. godine kao EUR-Lex, primjenjiv u svim članicama Europske unije i Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka⁴⁶⁷ kao nacionalni propis. Opća uredba o zaštiti osobnih podataka (GDPR)⁴⁶⁸ se smatra najstrožim svjetskim propisom o privatnosti i sigurnosti osobnih podataka pojedinca u postupcima njihove obrade i daljnjeg dijeljenja. Tijela jedinica lokalne samouprave u takvim postupcima imaju ulogu voditelja obrade osobnih podataka koji uz izričitu i nedvosmislenu privolu stranaka moraju paziti da prikupljaju isključivo samo one osobne podatke potrebne za rješavanje točno određenih postupaka, pri tome vodeći računa da nitko drugi ne može doći u posjed istih i upotrebljavati ih u druge svrhe. U ovom radu ćemo analizirati načine prikupljanja, obrade, pravilne primjene i zaštite osobnih podataka u postupcima pred tijelima jedinice lokalne samouprave, uz ostvarivanje pravne sigurnosti pojedinaca.

2. POJAM I ZNAČAJ ZAŠTITE OSOBNIH PODATAKA

Prema Općoj uredbi o zaštiti podataka (GDPR)⁴⁶⁹ osobni podatak označava skup podataka temeljim kojih se može izravno ili neizravno utvrditi identitet pojedinca kao fizičke osobe. U postupcima koja vode tijela jedinica lokalne samouprave najčešće se prikupljaju osobni podaci

⁴⁶⁶ Opća uredba o zaštiti podataka (EU) 2016/679, SL EU L119

⁴⁶⁷ Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Narodne novine br. 42/18

⁴⁶⁸ Opća uredba o zaštiti podataka (EU) 2016/679, SL EU L119

⁴⁶⁹ Ibid

stranaka kao fizičkih osoba, a to su: ime i prezime, adresa i mjesto stanovanja, osobni identifikacijski broj (OIB), dan, mjesec i godina rođenja, broj osobne iskaznice i mjesto izdavanja iste i sl. Međutim, u postupcima pred tijelima jedinice lokalne samouprave ne sudjeluju samo fizičke nego i pravne osobe. Kada je stranka u postupku pravna osoba (trgovačko društvo, udruga, ustanova i sl.) ne govorimo o osobnim podacima nego o poslovnim podacima. Takvi poslovni podaci su: naziv tvrtke, sjedište (adresa), osobni identifikacijski broj pravne osobe (OIB), matični broj subjekta (MBS), IBAN (međunarodni broj bankovnog računa) poslovnog računa, telefon, e-mail i sl. Iako pravna osoba nema osobne podatke, podaci o direktoru, osobi ovlaštenoj na zastupanje, ravnatelju, predsjedniku, zaposleniku i ostalim članovima pravne osobe, su osobni podaci jer se odnose na fizičke osobe.

Tablica 1. Klasifikacija podataka prema vrsti subjekta

VRSTA PODATKA	SPADA LI U OSOBNI PODATAK?
Naziv tvrtke/ustanove/udruge	NE
OIB tvrtke/ustanove/udruge	NE
Ime i prezime direktora/ravnatelja/predsjednika	DA
Privatni broj mobitela direktora/ravnatelja/predsjednika	DA
Službeni e-mail tvrtke/ustanove/udruge (info@tvrtka.hr.)	NE
Privatni e-mail direktora/ravnatelja/predsjednika (ivan.ivić@gmail.com)	DA

Izvor: Autor

Potreba za pravnom zaštitom osobnih podataka i donošenja propisa na razini cijele Europske unije i na nacionalnoj razini se javila kao odgovor na izazove i pitanja koja su se pojavila razvojem automatizirane obrade podataka i masovnog prikupljanja podataka od strane države (porezi, policija, socijalna sigurnost i dr.). Sigurnost i tajnost osobnih podataka u Republici Hrvatskoj

propisana je i samim Ustavom⁴⁷⁰ u članku 37. prema kojem se bez privole ispitanika, osobni podaci mogu prikupljati, obrađivati i koristiti samo uz uvjete određene zakonom, zabranjena je uporaba osobnih podataka suprotna utvrđenoj svrsi njihovoga prikupljanja te se uređuje zaštita podataka te nadzor nad djelovanjem informatičkih sustava u državi. Detaljne smjernice u zaštiti osobnih podataka propisuje Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka⁴⁷¹ koji uređuje postupanje nadzornog tijela, propisuje prekršajne odredbe i kazne, definira posebna pravila za obradu određenih kategorija podataka te uređuje obradu podataka u posebnim situacijama (npr. novinarstvo).

3. NAČELA ZAŠTITE OSOBNIH PODATAKA

Tijela jedinice lokalne samouprave u svome radu prilikom rješavanja konkretnih predmeta su dužna poštivati i primjenjivati načela zaštite osobnih podataka. Načela zaštite osobnih podataka regulirana su člankom 5. Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka (GDPR)⁴⁷², a primjenjuju na sve informacije koje se odnose na pojedinca, a koje služe za utvrđivanje njegova identiteta. Primjena načela zakonitosti, poštenosti i transparentnosti osigurava da jedinica lokalne samouprave, osobne podatke stranke u postupku obrađuje prvenstveno na temelju izvršavanja zakonskih ovlasti, izvršavanja poslova iz djelokruga poslova određenih zakonom i izvršavanja zadaća od javnog interesa. Obrada osobnih podataka mora biti poštena prema stranci i transparentna (stranka u postupku mora znati tko i zašto obrađuje njezine podatke). Načelo ograničene svrhe osigurava prikupljanje točno određenih podataka u točno utvrđenu svrhu i za rješavanje točno određene vrste predmeta. Svrha prikupljanja takvih podataka unaprijed mora biti definirana zakonom. Dobiveni podaci se ne smiju obrađivati i koristiti u druge svrhe. Načelo minimalizacije zahtjeva da službena osoba u tijelu jedinice lokalne samouprave smije tražiti od stranke samo one osobne podatke koji su neophodni da i se mogao riješiti određeni predmet. Što

⁴⁷⁰ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

⁴⁷¹ Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Narodne novine br. 42/18

⁴⁷² Opća uredba o zaštiti podataka (EU) 2016/679, SL EU L119

znači da je službena osoba dužna kod svakog zahtjeva za pokretanje određenog postupka postaviti tri osnovna pitanja:

- 1) Je li ovaj podatak nužan?,
- 2) Može li se postupak riješiti bez njega? i
- 3) Postoji li zakonska obveza prikupljanja tog podataka za tu vrstu postupka?

Ako odgovori na postavljena pitanja budu negirajući taj se podatak ne smije prikupljati. Tako se od stranke koja pred tijelom jedinice lokalne samouprave pokreće postupak izdavanja građevinske dozvole neće tražiti dostava i prilaganje njezine medicinske dokumentacije jer je u konkretnom postupku ona nebitna. Načelo točnosti zahtjeva od jedinice lokalne samouprave da obrađuje točne, ažurirane osobne podatke koje je dala stranka. U tu svrhu dužna je poduzimati radnje za provjeru točnosti prikupljenih podataka. Ako je stranka dala krivi podatak jedinica lokalne samouprave mu je dužna omogućiti ispravak istog. Pored ispravljanja podataka, stranka ima pravo i nadopuniti osobne podatke koji su nepotpuni. (Jurić i suradnici, 2024). Tako je na primjer jedinica lokalne samouprave dužna u svojoj evidenciji obveznika plaćanja komunalne naknade ažurirati podatke ako dođe do promjene prebivališta obveznika plaćanja, promjeni vlasnika nekretnine ili promjeni površine objekta ili u evidenciji najamoprimalaca koji plaćaju zaštićenu najamninu ažurirati podatke o visini mjesečnih primanja. Načelo ograničene pohrane propisuje da se osobni podaci smiju čuvati onoliko dugo koliko je to potrebno za ostvarenje svrhe radi koje dani prikupljeni. Nakon što svrha prestane i predmet bude riješen ti se podaci moraju izbrisati ili predmet arhivirati. Načelo cjelovitosti i povjerljivosti osigurava odgovarajuću zaštitu i sigurnost tako da stranka prilikom predaje zahtjeva za rješavanje određenog predmeta bude upoznata na koji će se način njezini osobni podaci obrađivati, objavljivati (službene internet stranice, oglasna ploča i sl.). Primjena ovog načela osigurava zaštitu od neovlaštene ili nezakonite obrade, slučajnog gubitka ili uništenja danih osobnih podataka, a čime se postiže odgovarajuća sigurnost u obradi istih. Načelo odgovornosti zahtjeva da jedinica lokalne samouprave prilikom prikupljanja, obrade i upotrebe osobnih podataka moraju imati dokumentaciju i sustav koji dokazuje da postupka zakonito. U tom slučaju odgovornost nije samo formalna, nego aktivna i dokaziva. Jedinica lokalne samouprave mora imati svoj interni akt kojim se propisuje način prikupljanja, obrade, uporabe i čuvanja osobnih

podataka. Takvim internim aktom moraju biti propisane tehničke i organizacijske mjere kojima je određeno je tko sve smije imati pristup određenoj vrsti predmeta, lozinke, enkripcije, evidencije pristupa. Da bi se to sve moglo kontrolirati potrebno je da jedinica lokalne samouprave vodi svoje registre i evidencije (korisnici socijalne pomoći, obveznici plaćanja komunalne naknade i sl.). Ako dođe do povrede osobnog podataka (npr. ako se neko rješenje dostavi pogrešnoj osobi), jedinica lokalne samouprave mora: evidentirati pogrešku, procijeniti rizik, po potrebi prijaviti nadzornom tijelu (Agencija za zaštitu osobnih podataka – AZOP) i obavijestiti stranku o nastaloj pogrešci.

Tablica 2. Primjena načela zaštite osobnih podataka u radu tijela jedinice lokalne samouprave (JLS)

NAČELO (čl. 5. GDPR)	SADRŽAJ NAČELA	PRIMJENA U RADU TIJELA JLS PRI RJEŠAVANJU PREDMETA
NAČELO ZAKONITOSTI, POŠTENOSTI I TRANSPARENTNOSTI	obrada mora imati pravnu osnovu i biti jasna strankama	obrada podataka građana pri izdavanju upravnih rješenja temelji se na zakonu
NAČELO OGRANIČENE SVRHE	osobni podaci se prikupljaju u točno određenu svrhu	podaci dani u svrhu obračunavanja komunalne naknade se ne smiju koristiti za marketinške svrhe JLS
NAČELO MINIMALIZACIJE (SMANJENJA KOLIČINE PODATAKA)	prikupljaju se samo nužni podaci	kod zaključenja ugovora o kupoprodaji nekretnina traže se samo određeni podaci
NAČELO TOČNOSTI	osobni podaci moraju biti točni i prema potrebi ažurni	redovito ažuriranje evidencija koje vode JLS (korisnicima socijalne pomoći, najmoprimcima stanova, zakupnicima, obveznicima plaćanja komunalne naknade)
NAČELO OGRANIČENE POHRANE	osobni podaci se čuvaju samo onoliko koliko je to potrebno	arhiviranje dokumentacije i predmeta sukladno propisanim rokovima u planu klasifikacijskih oznaka
NAČELO CJELOVITOSTI I POVJERLJIVOSTI	zaštita od neovlaštenog pristupa i gubitka	do povrede dolazi ukoliko službenik bez ikakve ovlasti promjeni adresu stranke ili visinu naknade
NAČELO ODGOVORNOSTI	voditelj obrade odgovoran je za usklađenost sa svim prethodnim načelima i tu usklađenost mora moći dokazati	jedinica lokalne samouprave vodi evidenciju o obradi osobnih podataka, donosi interne pravilnike o zaštiti podataka i imenuje službenika za zaštitu podataka

Izvor: Autor

4. TIJELA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE U ULOZI VODITELJA OBRADJE OSOBNIH PODATAKA STRANAKA

Prema čl. 4. st. 7. Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka (GDPR)⁴⁷³ voditelj obrade je fizička ili pravna osoba, tijelo javne vlasti, agencija ili drugo tijelo koje samo ili zajedno s drugima određuje svrhe i sredstva obrade osobnih podataka, kada su svrhe i sredstva takve obrade utvrđeni pravom Unije ili pravom države članice. U ovom kontekstu rada voditelji obrade osobnih podataka su same jedinice lokalne samouprave. Prilikom pokretanja bilo kojeg postupka za rješavanje poslova iz djelokruga koje obavlja jedinica lokalne samouprave stranka popunjava određeni zahtjev ili obrazac. Na obrascu su već unaprijed definirani osobni podaci koje stranka treba ispuniti, a koji su potrebni za rješavanje konkretnog predmeta. Na svakom obrascu ili zahtjevu mora jasno stajati napomena da stranka svojim potpisom daje suglasnost jedinici lokalne samouprave za prikupljanje i obradu navedenih osobnih podataka te da je upoznata da se navedeni podaci prikupljaju isključivo u svrhu rješavanja njezinog zahtjeva i da se u druge svrhe ti podaci neće koristiti. Isto tako stranka svojim potpisom prilikom davanja svojih osobnih podataka jamči za njihovu istinitost te odgovara za imovinsku i/ili neimovinsku štetu koja nastane jedinici lokalne samouprave ili trećim osobama zbog ne istinitosti navedenih podataka. Prema tome, privola stranke se daje jasnom potvrdnom radnjom kojom se izražava dobrovoljan, poseban, informiran i nedvosmislen pristanak na obradu osobnih podataka (Radelić i suradnici, 2017:14). Privolu je moguće dati usmeno na zapisnik kod službene osobe tijela jedinice lokalne samouprave kada stranka ne popunjava unificirani zahtjev, nego zahtjev za rješavanje predmeta piše kod službene osobe zadužene za rješavanje istih. U toj situaciji voditelj obrade mora voditi računa da u svakoj situaciji može dokazati da je primio privolu stranke. (Jurić i suradnici, 2024). Prema članku 37. Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka (GDPR)⁴⁷⁴, jedinica lokalne samouprave dužna je imenovati službenika za zaštitu podataka koji nadzire zakonitost obrade i pruža savjete u vezi s primjenom propisa o zaštiti osobnih podataka. Njegova zadaća je savjetovati voditelja obrade i

⁴⁷³ Opća uredba o zaštiti podataka (EU) 2016/679, SL EU L119

⁴⁷⁴ Ibid

zaposlenike o njihovim obvezama, pratiti usklađenost s propisima, surađivati s nadzornim tijelom te biti kontaktna točka za pitanja.

4.1. OBJAVA REZULTATA NATJEČAJA

Objava rezultata natječaja primjerice za prodaju i zakup nekretnina, najam stanova, za dodjelu stipendija i ostalih potpora u jedinicama lokalne samouprave mora biti usklađena s propisima o zaštiti osobnih podataka, prije svega s **Općom uredbom o zaštiti podataka (GDPR)**⁴⁷⁵ i **Zakonom o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka**⁴⁷⁶. Tijela jedinice lokalne samouprave kao voditelji obrade smiju objaviti određene osobne podatke kandidata samo ako za to postoji zakonita pravna osnova. Prema **čl. 6. st. 1. točkama c. i e. Opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR)**⁴⁷⁷, obrada osobnih podataka je zakonita ako je nužna radi poštovanja pravne obveze voditelja obrade ili radi izvršavanja zadaće od javnog interesa i službenih ovlasti (Šubrek, 2019). Tako je zbog poštivanja načela transparentnosti rada tijela jedinice lokalne samouprave dopušteno objaviti **imena i prezimena: osoba koji zadovoljavaju uvjete za javno nadmetanje za kupnju nekretnina, osoba utvrđenih kao najpovoljnijih ponuditelja na natječaju, osoba koji se nalaze na listama za dodjelu stanova u najam, osoba koji ostvaruju pravo na stipendiju i dr.** Međutim, objava osobnog identifikacijskog broja **stranke (dalje u tekstu OIB) na internetskim stranicama nije dopuštena**, jer nije nužna za svrhu objave rezultata bilo kojeg natječaja. Takva objava je protivna **načelu smanjenja količine podataka**, prema kojem osobni podaci moraju biti primjereni, relevantni i ograničeni na ono što je nužno u odnosu na svrhu obrade. Također, **Zakon o osobnom identifikacijskom broju**⁴⁷⁸ propisuje da se OIB koristi za službenu identifikaciju u pravnim i upravnim postupcima, ali ne predviđa njegovo javno objavljivanje na internetu. Stoga jedinice lokalne samouprave u pravilu smiju objaviti **ime i prezime izabranog kandidata**, dok **objava OIB-a nije dopuštena** jer bi predstavljala prekomjernu obradu osobnih podataka i povredu načela zaštite osobnih podataka.

⁴⁷⁵ Ibid

⁴⁷⁶ Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Narodne novine br. 42/18

⁴⁷⁷ Opća uredba o zaštiti podataka (EU) 2016/679, SL EU L119

⁴⁷⁸ Zakon o osobnom identifikacijskom broju, Narodne novine br. 60/08

4.2. TEHNIČKA I INTEGRIRANA ZAŠTITA PODATAKA

Sukladno čl. 25. st. 1. Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka (GDPR)⁴⁷⁹ jedinica lokalne samouprave kao voditelj obrade osobnih podataka dužna je provoditi odgovarajuće tehničke i organizacijske mjere kako bi primjena načela zaštite osobnih podataka bila učinkovita te kako bi se zaštitila prava stranaka (Jurić i suradnici, 2024). Govoreći o najnovijim tehničkim dostignućima podrazumijevamo primjenu novih informatičkih rješenja koja omogućavaju unos i obradu posebnih kategorija osobnih podataka stranaka u određenim postupcima. Integrirana zaštita odnosi se na ograničavanje obrade samo onih podataka koji su nužni da bi se određeni predmet mogao riješiti. Takvim se mjerama osigurava da osobni podaci nisu automatski, bez intervencije pojedinca, dostupni neograničenom broju pojedinaca (Jurić i suradnici; 2024:137). Zaštita se ostvaruje tako da samo određeni broj djelatnika koji rade na dorađenoj vrsti predmeta mogu imati omogućen ulazak u informatičke programe u kojima se nalaze određene evidencije. Tako na primjer samo određeni djelatnici upravnog odjela u čijoj je nadležnosti raspolaganje nekretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave putem dodijeljene lozinke mogu ući u program evidencije nekretnina, pretraživati mijenjati osobne podatke zakupnika ili najmoprimaca.

4.3. ISKLJUČENJE PRIMJENE UPRAVNIH NOVČANIH KAZNI TIJELIMA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Sukladno čl. 47. Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka⁴⁸⁰ tijelima jedinice lokalne samouprave se zbog kršenja pravila zaštite osobnih podataka iz Opće uredbe o zaštiti podataka ne može izreći upravna novčana kazna. Međutim, to ne znači da ista tijela ne podliježu drugim sankcijama. Naime, Agencija za zaštitu osobnih podataka, kao nadzorno tijelo u Republici Hrvatskoj može tijelima jedinice lokalne samouprave, ukoliko utvrdi da je prilikom rješavanja određenih predmeta došlo do kršenja pravila vezanih uz zaštitu osobnih podataka, naložiti da se

⁴⁷⁹ Opća uredba o zaštiti podataka (EU) 2016/679, SL EU L119

⁴⁸⁰ Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Narodne novine br. 42/18

obrada osobnih podataka uskladi sa Zakonom (npr. promijeniti načina prikupljanja podataka), zabraniti određenu obradu, izdati upozorenje ili opomenu te naložiti konkretne tehničke i organizacijske mjere (npr. bolju zaštitu IT sustava, evidencije obrade).

5. AGENCIJA ZA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA

Agencija za zaštitu osobnih podataka (dalje u tekstu: AZOP) u Republici Hrvatskoj osnovana je na temelju Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka⁴⁸¹, kojim se u hrvatskom zakonodavstvu provodi Opća uredba o zaštiti podataka (GDPR)⁴⁸². Ona je neovisno državno tijelo čija je osnovna zadaća nadzor nad zakonitom obradom osobnih podataka te zaštita privatnosti građana. AZOP djeluje **samostalno i neovisno u obavljanju svojih poslova**, a za svoj rad odgovorna je Hrvatskom saboru. Glavne zadaće uključuju: nadzor nad primjenom propisa o zaštiti osobnih podataka, praćenje zakonitosti prikupljanja, obrade i korištenja osobnih podataka, rješavanje pritužbi građana vezanih uz povredu privatnosti, provođenje nadzora nad voditeljima i izvršiteljima obrade podataka, izdavanje mišljenja, preporuka i smjernica o zaštiti podataka i dr. Sjedište AZOP-a nalazi se u **Zagrebu**, na čijem je čelu **ravnatelj** kojeg imenuje Hrvatski sabor. Tako se osigurava institucionalna neovisnost i učinkovita zaštita prava građana na privatnost i zaštitu osobnih podataka. Kao voditelji obrade osobnih podataka jedinice lokalne samouprave od AZOP-a mogu tražiti stručna mišljenja i smjernice o pravilnoj primjeni zaštite osobnih podataka. Također, ako stranka smatra da je jedinica lokalne samouprave nezakonito obrađivala ili objavljivala njezine osobne podatke, može AZOP-u podnijeti pritužbu, a koja tada provodi postupak i utvrđuje je li zaista došlo do povrede. Ako se utvrdi da je došlo do nepravilnosti prilikom prikupljanja i obrade osobnih podataka AZOP može jedinici lokalne samouprave naložiti usklađivanje osobnih podataka u određenim evidencijama, zabraniti obradu osobnih podataka koji su nepotrebni za rješavanje konkretnog predmeta ili izreći novčanu kaznu.

⁴⁸¹ Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Narodne novine br. 42/18

⁴⁸² Opća uredba o zaštiti podataka (EU) 2016/679, SL EU L119

Tablica 3. Primjer obavljanja nadzora AZOP-a nad radom tijela jedinice lokalne samouprave

FAZA NADZORA	POSTUPAK AZOP-a	PRIMJER RADA TIJELA JLS
Pokretanje nadzora	Po službenoj dužnosti, na temelju prijave stranaka ili po zahtjevu druge institucije	Stranka prijavi da je jedinica lokalne samouprave objavila njezin OIB na službenoj Internet stranici
Prikupljanje informacija	AZOP traži dokumentaciju i očitovanje JLS o načinu obrade osobnih podataka	JLS mora dostaviti pravilnike o zaštiti osobnih podataka, evidenciju obrada i plan procedure
Inspekcijski nadzor	Službenici AZOP-a mogu provesti izravan nadzor u prostorijama tijela JLS i provjeriti sustave, evidencije i način obrade podataka	Provjera kako JLS čuva osobne podatke stranaka u svojim evidencijama
Utvrđivanje nepravilnosti	Ukoliko AZOP utvrdi da je došlo do povrede propisa o zaštiti osobnih podataka, nalaže određene mjere	Utvrdi da su osobni podaci javno dostupni bez pravne osnove
Izricanje mjera	AZOP može narediti usklađivanje s propisima, ograničiti obradu u konkretnom premetu ili izreći novčanu kaznu	JLS mora ukloniti osobne podatke koje je objavila bez pravne osnove
Praćenje provedbe	AZOP prati provodi li JLS izrečene mjere	JLS mora dostaviti dokaz da je postupila po nalogu AZOP-a

Izvor: Autor

6. ZAKLJUČAK

Zaštita osobnih podataka predstavlja jedno od ključnih pitanja u radu tijela jedinica lokalne samouprave koja u različitim upravnim i neupravnim postupcima nastupaju kao voditelji postupka i voditelji obrade osobnih podataka. S obzirom na širok spektar poslova koje obavljaju, svakodnevno obrađuju značajnu količinu osobnih podataka građana. Takva obrada mora biti usklađena s načelima zakonitosti, transparentnosti, ograničenja svrhe, smanjenja količine podataka te osiguravanja odgovarajuće razine sigurnosti obrade. Primjena Opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR)⁴⁸³ i Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka⁴⁸⁴ u radu tijela jedinica lokalne samouprave nužna je za zakonito i odgovorno postupanje s osobnim podacima stranaka. Tijela jedinice lokalne samouprave pritom imaju posebnu odgovornost jer obrađuju podatke u okviru izvršavanja javnih ovlasti, što zahtijeva jasno definirane pravne osnove obrade, pravilno vođenje službenih evidencija te primjenu odgovarajućih tehničkih i organizacijskih mjera zaštite. Unatoč izazovima, poput nedovoljne educiranosti zaposlenika i složenosti propisa, ključ za pravilnu primjenu leži u kontinuiranoj edukaciji, uspostavi učinkovitih internih pravila i aktivnoj ulozi službenika za zaštitu podataka. U konačnici, dosljedna primjena pravila zaštite podataka ne služi samo izbjegavanju nepravilnosti, već izravno doprinosi većem povjerenju građana u rad javne uprave.

⁴⁸³ Ibid

⁴⁸⁴ Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Narodne novine br. 42/18

LITERATURA:

1. Bet Radelić, B., Rožman, K., Orešić, H., (2017) Zaštita osobnih podataka i granice zaštite privatnosti radnika, Rosip d.o.o., Zagreb
2. Jurić, M., Katulić, T., Lisičar, H. (2024) Zaštita osobnih podataka 1.dio, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb
3. Opća uredba o zaštiti podataka (EU) 2016/679, SL EU L119
4. Šubrek, M. (2019) Pravo na pristup informacijama i zaštita podataka Zbirka propisa, Novi Informator d.o.o., Zagreb
5. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
6. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 123/17, 98/19, 144/20
7. Zakon o osobnom identifikacijskom broju, Narodne novine br. 60/08
8. Zakon o provedbi Opće uredbе o zaštiti podataka, Narodne novine br. 42/18

ULOGA UMJETNE INTELIGENCIJE U ODNOSU GRAĐANA I UPRAVE**THE ROLE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE RELATIONSHIP
BETWEEN CITIZENS AND PUBLIC ADMINISTRATION****dipl. iur. Martina Špoljarić**

e-pošta: martina.spoljaric1709@gmail.com

Sažetak:

Uloga umjetne inteligencije u upravi ima sve veći značaj, s ciljem poboljšanja odnosa između građana i uprave. Umjetna inteligencija kao oblik transformativne tehnologije ima sposobnost analizirati velike količine podataka, identificirati obrasce te davati predviđanja koja bi u budućnosti bila korisna za učinkovitije i transparentnije vladine projekte. Važno je da vlade prepoznaju transformativni potencijal umjetne inteligencije kako bi svoje operacije učinile djelotvornijima za svoje građane. Umjetna inteligencija ima potencijal poboljšati mnoge aspekte javne uprave, ali njezina uporaba trebala bi biti odgovorna i etična. Vlade bi trebale razvijati jasne politike i smjernice za korištenje umjetne inteligencije. Kako bi se u potpunosti ostvario potencijal umjetne inteligencije u javnoj upravi, ključno je nastaviti istraživati nove načine za korištenje moći umjetne inteligencije u svrhu boljeg funkcioniranja javne uprave. Cilj je ovoga rada opisati kako umjetna inteligencija može pridonijeti poboljšanju rada uprave i na taj način pomoći građanima u korištenju javnih usluga. U radu će se obraditi dobri primjeri zemalja koje su implementirale umjetnu inteligenciju u svoju javnu upravu.

Ključne riječi: *javna uprava, umjetna inteligencija, tehnologija*

Summary:

The role of artificial intelligence in public administration is becoming increasingly significant, with the aim of improving the relationship between citizens and public administration. Artificial intelligence, as a form of transformative technology, has the ability to analyse large amounts of data, identify patterns and provide predictions that could in the future be useful for more efficient and transparent government projects. It is important for governments to recognise the transformative potential of artificial intelligence in order to make their operations more effective for their citizens. Artificial intelligence has the potential to improve many aspects of public administration, but its use should be responsible and ethical. Governments should develop clear policies and guidelines for the use of artificial intelligence. In order to fully realise the potential of artificial intelligence in public administration, it is essential to continue exploring new ways of using the power of artificial intelligence for the purpose of improving the functioning of public administration. The aim of this paper is to describe how artificial intelligence can contribute to improving the work of public administration and thereby assist citizens in using public services. The paper will also analyse good examples of countries that have implemented artificial intelligence in their public administration.

Key words: *public administration, artificial intelligence, technology.*

1. UVOD

Javna uprava kakvu poznajemo javlja se krajem 17. i početkom 18. stoljeća, za vrijeme prosvijećenog apsolutizma. U samim počecima uloga uprave bila je izvršavanje vlasti od strane pojedinca, odnosno koncentracija vlasti u rukama pojedinca. U povijesti uprave najznačajnije je istaknuti Francusku revoluciju, kojom je potpuno izmijenjena struktura državne vlasti. Francuska revolucija započinje 1789. i riječ je o najvećem povijesnom događaju u Francuskoj koji je na idejnoj razini bio vođen vrijednostima slobode, jednakosti i bratstva te je rezultirao brisanjem povlastica, staleža i jamčenjem jednakosti sviju u statusu građana (Pusić, 2007 a). Donesena je Deklaracija o općim pravima čovjeka i građanina, prvi dokument takve vrste u Europi (Lopižić, 2015: 104).

Francuskom revolucijom utemeljeno je načelo ustavnosti i zakonitosti, trodioba vlasti, sudstvo je odvojeno od zakonodavne i izvršne vlasti, a narod dobiva građanska prava i mogućnost izravnog biranja političkih dužnosnika. Tim izmjenama uprava po prvi put u povijesti postaje organizirana. U Republici Hrvatskoj profesionalna državna uprava javlja se za vrijeme vladavine Marije Terezije. Od takva oblika centralističkog upravljanja do današnje neovisne i moderne javne uprave Hrvatska je prošla fleksibilno državno uređenje. Današnja državna uprava sastoji se od središnje državne uprave te regionalnih i lokalnih samoupravnih jedinica. Središnju državnu upravu čine ministarstva koja su izravno odgovorna Vladi. Jedinice lokalne i područne samouprave, županije, gradovi i općine najbliži su doticaj građana s državom i obavljaju poslove iz vlastitog i prenesenog djelokruga središnje državne vlasti. Od osamostaljenja Republike Hrvatske 1990. godine do danas hrvatska javna uprava prošla je kroz tri faze razvoja državne uprave. Uprava dobiva novi oblik organizacije uz pomoć umjetne inteligencije, te će se u ovome radu prikazati razvoj hrvatske državne uprave od 1990. godine do danas.

2.RAZVOJ HRVATSKE JAVNE UPRAVE OD 1990. GODINE DO DANAS

Današnji sustav državne uprave u Republici Hrvatskoj sačinjavaju različita tijela, organizacije i institucije. Takva organizacija državne uprave kakvu danas poznajemo prošla je nekoliko faza reorganizacije. Razvoj hrvatske javne uprave od vremena uoči osamostaljenja, pa sve do danas, moguće je promatrati kroz četiri faze (Koprić, 2016: 6):

1. faza utemeljenja (1990.–1993.)
2. faza stabilizacije (1993.–2001.)
3. faza europeizacije (2001.–2008.)
4. faza modernizacije (poslije 2008.).

Državna uprava Republike Hrvatske svoje utemeljenje bilježi u listopadu 1990. godine, kada su se dosadašnji republički organi uprave preimenovali u ministarstva, njih ukupno 19, dok su zavodi ostali jedini oblik republičkih upravnih organizacija (Koprić, 2016: 4). Tijekom 1990-ih u Hrvatskoj je bio uspostavljen personalno integrirani model teritorijalne državne uprave u kojem je župan imao ulogu državnog predstavnika na području jedinica lokalne samouprave. Nadalje, devedesetih godina prošloga stoljeća državna uprava zadržala je sličan organizacijski koncept razlikovanja

tijela uprave i upravnih organizacija, ali su neke upravne organizacije uključene u sastav ministarstava (npr. Porezna i Carinska uprava integrirane su u Ministarstvo financija). Na taj način ostvarila se bolja koherentnost tijela javne uprave i stvorio se novi koncept funkcioniranja javne državne uprave. Taj organizacijski dualizam između ministarstava s većinom autoritativnih zadataka na jednoj strani i državnih upravnih organizacija s većinom stručnih zadataka na drugoj strani održao se do danas (Koprić, 2016: 4). S obzirom na ratno stanje devedesetih godina, državna uprava za prioritet je imala uspostaviti sustav kvalitetne obrane zemlje i brinuti o vanjskim poslovima. Zbog izvanrednih okolnosti u kojima se nalazila Republika Hrvatska. Zakon o sustavu državne uprave (u daljnjem tekstu: ZSDU) donesen je tek 1993. godine. ZSDU je u cijelosti zamijenio Zakon o upravi iz 1978. godine te stvorio model javnog upravljanja koji je bio usredotočen na sustav, a ne na javne poslove i usluge prema korisnicima, odnosno građanima. Nakon 1993. godine hrvatska državna uprava prolazi kroz fazu stabilizacije. Novosti u ustrojstvu državne uprave sastojale su se od ministarstava i državnih upravnih organizacija, ali i tijela državne uprave u županiji, odnosno gradu i općini (ZSDU/93).⁴⁸⁵ U fazi stabilizacije provodila se reforma odnosa između lokalne samouprave i državne uprave, a na taj način uvode se županije kao jedinice koje integriraju lokalnu samoupravu i državnu upravu putem institucije župana. Uz tada postojećih dvadeset županija, osnovano je 418 općina i 69 gradova. Izmjene i dopune ZSDU-a uslijedile su ponovno 1999. i 2000. godine. Te su se izmjene odnosile na djelokrug ovlasti županijskih i gradskih ureda grada Zagreba, koji prestaju biti središnja tijela javne uprave. Izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave 1999. godine proširena je kategorija dužnosnika i Republike Hrvatske te su, osim dosadašnjih ministara, njihovih zamjenika, ravnatelja državnih upravnih organizacija, župana, podžupana, gradonačelnika grada Zagreba i njegovih zamjenika, dužnosnicima postali i pomoćnici ministra te državni tajnici.⁴⁸⁶ Ostale izmjene i dopune bile su tehničke prirode, što se može reći i za izmjene i dopune Zakona o sustavu državne uprave iz 2000. godine. Državna uprava ulazi u fazu europeizacije potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj uniji 2001. godine, a u toj se fazi državna uprava pokušava uskladiti sa standardima Europske unije o lokalnoj samoupravi, u okviru čega je donesen Zakon o lokalnoj i

⁴⁸⁵ Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine 75/93.

⁴⁸⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine 48/1999.

područnoj (regionalnoj) samoupravi. Osim navedenog, u državnoj upravi počinje se provoditi decentralizacija u području obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva. Prije ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju, Hrvatska je bila u obvezi uskladiti velik dio nacionalnog zakonodavstva s Europskom unijom. Jedna od glavnih prepreka bila je hrvatska javna uprava, zbog svoje glomaznosti i tromosti. Kako bi se taj problem javne uprave riješio, uslijedio je novi organizacijski ustroj javne uprave, prvenstveno državne uprave te lokalne samouprave. U studenom 2002. godine započela je provedba projekta CARDS EU. Jedan od ključnih programa unutar projekta CARDS EU bio je Program reforme javne uprave. Kroz taj program provodile su se mjere i aktivnosti usmjerene na jačanje i modernizaciju zakonodavstva koje regulira rad državne uprave, poboljšava institucionalne i organizacijske sposobnosti državne službe te razvoj i jačanje programa obrazovanja državnih službenika (Ljubanović, 2006: 7).

Ponovne izmjene i dopune Zakona o sustavu državne uprave uslijedile su 2003. godine i odnosile su se na izmijenjen sustav tijela državne uprave. Sukladno izmjenama i dopunama, tijela su bila ministarstva, središnji državni uredi Vlade Republike Hrvatske, državne upravne organizacije te uredi državne uprave u županijama. Pritom su prva tri navedena tijela središnja, dok su uredi državne uprave u županijama prvostupanjka tijela državne uprave u županijama (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, 2003).⁴⁸⁷ Državnoj službi u Republici Hrvatskoj nedostajalo je kvalificiranih i uvježbanih državnih službenika te je u listopadu 2004. godine Vlada Republike Hrvatske donijela Strategiju stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika za razdoblje od 2005. do 2009. godine. Tom strategijom postavljen je pravni okvir za nov sustav izobrazbe državnih službenika. Strategija je imala za cilj provesti sustavno stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika kako bi se unaprijedila njihova stručnost te ujedno poboljšao rad državne uprave (Ljubanović, 2006: 12). Osim navedenih izmjena i dopuna Zakona o sustavu državne uprave, u srpnju 2007. godine donesene su nove izmjene i dopune predmetnoga zakona. Preciziran je i opseg upravnih i drugih stručnih poslova središnjih državnih ureda te su preoblikovane određene uredbe koje se odnose na rukovođenje takvim uredima (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, 2007).

⁴⁸⁷ Narodne novine broj 199/2003.

U ožujku 2008. godine donesena je Strategija reforme državne uprave za razdoblje od 2008. do 2011. godine. Donošenjem toga dokumenta završila je faza europeizacije u razvoju državne uprave u Republici Hrvatskoj. Strategija je imala za cilj smanjiti broj ministarstava, omogućiti depolitizaciju dužnosničkih položaja, uspostaviti središnje državne urede, ukinuti položaj zamjenika ministra i uvođenje položaja državnih tajnika, imenovati posebne savjetnike te izmijeniti unutarnje ustrojstvo državne uprave. Državna uprava ulazi u fazu modernizacije nakon 2008. godine. Strategija je omogućila neku vrstu praćenja promjena te usporedbu ostvarenih i planiranih rezultata (Koprić 2016: 6). Promjene koje su postignute u državnoj upravi pomoću Strategije reforme državne uprave bile su sljedeće: racionalnije organizacijske strukture, implementiranje mjera unapređenja sustava javnih agencija, unaprijeđena otvorenost uprave prema korisnicima, unaprijeđeno strateško planiranje, uspostavljen sustav procjena učinaka propisa, provedena depolitizacija i personalizacija državne službe, provedene mjere unapređenja u sustavu izobrazbe i usavršavanja državnih službenika, donošenje novih zakona, modernizacija javne uprave, pokretanje projekta e-Građani i drugo (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020., 2015).

U prosincu 2011. godine donesen je novi Zakon o sustavu državne uprave (dalje : ZSDU/11).⁴⁸⁸ ZSDU nije donio veće promjene: u sklopu državne uprave uspostavljeno je 20 ministarstava, četiri državna ureda, 7 državnih upravnih organizacija i 20 ureda državne uprave u županijama. U 2016. godini Zakon o sustavu državne uprave mijenja se i nadopunjava u dva navrata, a radilo se o manjim izmjenama koje su bile tehničke prirode i nisu narušavale ustrojstvo hrvatskog sustava državne uprave (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, 2016).⁴⁸⁹

U 2015. godini donesena je Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Motiv donošenja Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine bio je povezan s pritiskom Europske unije i potrebom da se osigura pristup sredstvima Europske unije koja su bila namijenjena za razvoj javnog upravljanja. Za razliku od prethodne Strategije razvoja državne uprave iz 2008. godine, ova strategija širi područje primjene s državne uprave na kompletnu javnu upravu na nacionalnoj razini. Značajne izmjene u sustavu državne uprave u

⁴⁸⁸ Narodne novine broj 150/2011.

⁴⁸⁹ Narodne novine broj 93/2016.

Republici Hrvatskoj provele su se primjenom Drugog akcijskog plana za provedbu Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Izmjene koje su provedene bile su sljedeće:

- izgradnja učinkovite javne uprave
- depolitizacija i učinkovito upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru
- informatizacija javnih usluga.

U ožujku 2022. godine na sjednici Vlade Republike Hrvatske donosi se Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (dalje: Nacionalni plan/2022).⁴⁹⁰

2.1. POJAM DOBRE UPRAVE U EUROPSKOJ UNIJI KAO TEMELJ ZA DONOŠENJE NACIONALNOG PLANA RAZVOJA JAVNE UPRAVE ZA RAZDOBLJE OD 2022. DO 2027.GODINE

Poticaј za donošenje Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (dalje: Nacionalni plan/2022) bila je modernizacija javne uprave u Republici Hrvatskoj te brzo i pouzdano pružanje javnih usluga građanima. Nacionalni plan omogućit će daljnju transformaciju hrvatske javne uprave u modernu, učinkovitu i transparentnu javnu upravu prilagođenu potrebama društva. Primjenom Nacionalnog plana u hrvatskoj javnoj upravi snažno se primjenjuje načelo dobrog upravljanja u svim tijelima javne uprave. Svaki građanin Republike Hrvatske, prema povelji Europske unije o temeljnim pravima, ima pravo na dobru javnu upravu.⁴⁹¹ Dobra uprava smatra se transparentnim i odgovornim načinom upravljanja ljudskim, prirodnim i financijskim resursima u svrhu održivog i uravnoteženog razvoja. Ona uključuje jasne procedure donošenja odluka na razini javnih tijela, transparentne i odgovorne institucije, primat prava u upravljanju i distribuciji resursima i izgradnju kapaciteta za elaboriranje i implementiranje mjera

⁴⁹⁰ Narodne novine broj 38/2022.

⁴⁹¹ Dostupno na:

https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Strate%C5%A1ki%20dokumenti/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027_, posjećeno 8. 3. 2026.

koje su nužne u borbi protiv korupcije.⁴⁹² U Europskoj uniji pojam “dobre uprave” razrađen je kroz Bijelu knjigu Europske unije, a tim dokumentom Europska komisija postavila je smjernice za temelje razvoja javne uprave u Europskoj uniji. U dokumentu se navodi kako su europske integracije osigurale 50 godina stabilnosti, mira i gospodarskog prosperiteta. To je pomoglo uspostavi odgovarajućeg socijalnog standarda i načina života, utemeljenog na unutarnjem zajedničkom tržištu država članica (Lozina *et al.* 2012: 28). U razradi doktrine “dobre uprave” treba istaknuti nekoliko važnih načela, a to su načelo otvorenosti, participacije, odgovornosti, efektivnosti i povezanosti. Paralelno s tim načelima, Europska unija primjenjuje načelo supsidijarnosti kao jedno od temeljnih načela na kojemu se utvrđuje funkcioniranje institucija Unije. Pojam “dobre uprave” u Europskoj uniji trebao bi predstavljati kombinaciju dobrih upravnih praksi i uvođenje demokratskih elemenata u procesu donošenja odluka, kako na razini Unije tako i na razini država članica. Donošenjem Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine stvara se nova vizija javne uprave u Republici Hrvatskoj.

⁴⁹² Usp. Börzel, T.: Transformative Power Europe? The EU Promotion of Good Gouvernment in Areas of Limitet Statehood, Berlin Center for European Studies, Otto Suhr Institute for Political Science, Frei Univesität Berlin, 2009., str. 11.

Slika 1. Vizija razvoja javne uprave do 2027.



Izvor: https://www.dsju.hr/wp-content/uploads/2022/02/NACIONALNI_PLAN_RAZVOJA-UPRAVE_2022-2027.pdf

Akcijskim planom za provedbu Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (u daljnjem tekstu: Akcijski plan) predviđeno je pet ključnih ciljeva za reorganizaciju i transformaciju javne uprave, a ti su ciljevi sljedeći:

1. korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje usluga
2. digitalna transformacija javne uprave
3. razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi
4. jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika
5. unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje usluga – cilj je ove mjere unaprijediti i poboljšati interakciju građana s javnom upravom, tako da usluge budu jednostavnije, brže i prilagođene stvarnim potrebama građana kao korisnika.

Digitalna transformacija javne uprave – ova mjera ima za cilj izgradnju modernih digitalnih temelja za javnu upravu koja omogućuje brže, sigurnije i povezane usluge građanima i gospodarstvu. Nadgradnjom Centra dijeljenih usluga (u daljnjem tekstu: CDU), modernizacijom državne informacijske infrastrukture (u daljnjem tekstu: DII) i uspostavom učinkovitog upravljanja

podacima stvaraju se uvjeti za digitalnu upravu koja koristi podatke odgovorno, a sustavi joj međusobno komuniciraju (Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, za razdoblje do 2027., 2025, str. 9). Nadgradnjom CDU-a omogućuje se veći broj korisnika sustava javne uprave i bolja integracija s europskim podatkovnim prostorom. Modernizacijom mreže DII osigurava se veća sigurnost, dostupnost i kapacitet za pružanje usluga tijela javne vlasti. Podaci se razmjenjuju unutar sustava DII i CDU-a te građani ne moraju podnositi dokumente i podatke kojima država već raspolaže. Na taj način sustav javne uprave postaje brži, sigurniji i dostupan *online* svojim korisnicima. Digitalna transformacija javne uprave u sebi uključuje i mjeru jačanja kibernetičke otpornosti (javnih) informacijskih sustava. Ta mjera osigurava da informacijski sustavi Republike Hrvatske budu zaštićeni od sve učestalijih kibernetičkih napada, koji mogu ugroziti osobne podatke građana, rad državnih institucija i sigurnost digitalnih usluga (Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, za razdoblje do 2027., 2025, str. 10). Digitalna transformacija javne uprave u Republici Hrvatskoj provodi se kroz sljedeće mjere:

- *Modernizacija baza podataka o osobnim stanjima građana*: cilj je ove mjere stvoriti objedinjen i pouzdan registar osobnih stanja građana koji će zamijeniti pet postojećih evidencija: maticu rođenih, maticu vjenčanih, maticu umrlih, evidenciju o državljanstvu i registar životnih partnera.
- *Mjera e-Građani 2.0. Digitalizacija životnih situacija i interoperabilni (europski) digitalni identitet*: ova mjera usmjerena je na potpunu digitalizaciju ključnih javnih usluga kojima se građani koriste tijekom najvažnijih životnih situacija, od rođenja djeteta, upisa u školu i zapošljavanja, pa sve do mirovine, kao i uvođenje europski priznatog digitalnog identiteta putem mobilne lisnice (Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, za razdoblje do 2027., 2025, str. 13). Europska lisnica digitalnog identiteta (engl. *EU Digital Identity Wallet*) omogućuje građanima mobilni pristup uslugama u cijeloj EU uz punu kontrolu nad osobnim podacima. Lisnica digitalnog identiteta omogućuje siguran i jednostavan pristup svim e-uslugama, a digitalizirane životne situacije štede vrijeme i uklanjaju administrativne prepreke (Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, za razdoblje do 2027., 2025, str. 15).
- *Mjera elektroničke javne usluge dostupne svima – podizanje razine pristupačnosti i korisničke podrške za e-Građane*: cilj je ove mjere osigurati građanima kao korisnicima ravnopravno

korištenje javne elektroničke usluge bez obzira na dob i digitalne vještine. Primjena te mjere omogućuje bolju podršku korisnicima starije životne dobi i korisnicima s tjelesnim oštećenjima (invalidima i nepokretnim osobama) uklanjajući digitalne barijere, kao i brži i jednostavniji pristup podacima.

Razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi treći je cilj Akcijskog plana koji se želi provesti uz pomoć dviju mjera:

– *Modernizacija sustava upravljanja ljudskim potencijalima za učinkovitiju javnu upravu*: ova mjera omogućuje sveobuhvatnu modernizaciju sustava upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi kroz tri ključna stupa:

- ❖ korištenje podataka i analiza za donošenje odluka (ankete i evidencije)
- ❖ sustavno i kvalitetno obrazovanje državnih službenika
- ❖ digitalizacija upravljanja ljudima kroz centralizirani sustav upravljanja ljudskim potencijalima (engl. *Human Resources Management*) (Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, za razdoblje do 2027., 2025, str. 16).

– *Kompetentna javna uprava – razvoj vještina za budućnost i razmjena znanja*: ova mjera usmjerena je na edukaciju državnih službenika i dužnosnika s ciljem profesionalizacije i modernizacije javne uprave.

Četvrti cilj Akcijskoga plana jest jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika. Mjere uz pomoć kojih se taj cilj želi ostvariti jesu sljedeće:

- ❖ učinkovito upravljanje sustavom strateškog planiranja
- ❖ razvoj kompetencija za strateško planiranje i provedbu javnih politika
- ❖ transparentna javna uprava – unapređenje zakonodavnog okvira za bolji pristup informacijama.

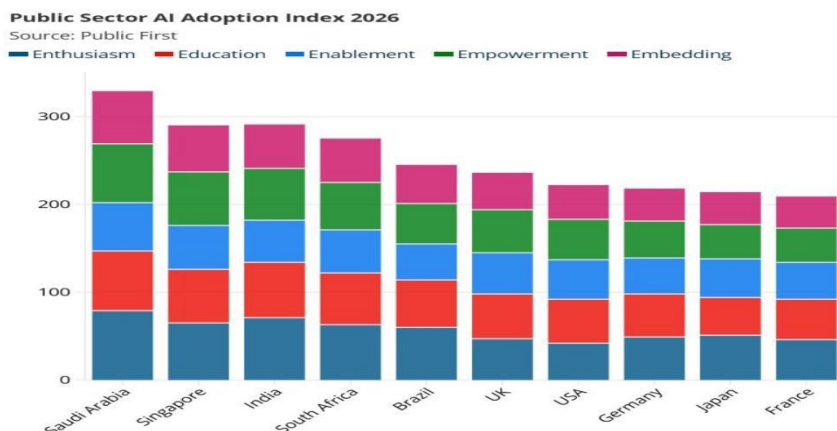
Akcijski plan postavlja za peti cilj unapređenje funkcionalnosti i održivosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Taj cilj predviđa se kroz provedbu triju mjera:

- ❖ etična javna uprava – jačanje povjerenja građana kroz jasna pravila i odgovornost na lokalnoj razini
- ❖ zajedno učinkovitije – poticanje funkcionalnog spajanja jedinica lokalne samouprave
- ❖ digitalna lokalna samouprava – e-usluge bliže građanima.

3. UMJETNA INTELIGENCIJA U JAVNOJ UPRAVI – POZITIVNI PRIMJERI IZ PRAKSE

Globalno sagledavajući primjenu AI-a u javnom sektoru u svijetu, možemo istaknuti zemlje koje su pri vrhu kada govorimo o pozitivnim primjerima primjene AI-a u javnom sektoru. Među njima su Singapur, Saudijska Arabija i Indija.

Slika 2. Integracija AI-a u javnom sektoru, Indeks 2026.



Izvor: <https://mreza.bug.hr/istrazivanja/koje-su-zemlje-najbolje-u-utrci-za-ai-u-javnom-sektoru-57354>

Studiju je proveo *Public First*, a objavio ju je Centar za inovacije podataka uz sponzorstvo Googlea.⁴⁹³ Studija otkriva da su europske zemlje u odnosu na predvodnice puno opreznije u primjeni AI-a u javnom sektoru. Francuska, Njemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo bore se s uvođenjem AI-a u svoj javni sektor. Među njima, Francuska je najlošija u primjeni AI-a u javnom sektoru, 74 % francuskih javnih službenika izjavilo je da umjetna inteligencija ne može obavljati nijedan dio njihova posla, 45 % izjavilo je da se nikada ne koristi umjetnom inteligenciju na poslu, a 27 % radnika u Francuskoj prijavilo je organizacijsko ulaganje u alate umjetne inteligencije.

⁴⁹³ Podaci dostupni na: <https://mreza.bug.hr/istrazivanja/koje-su-zemlje-najgore-a-koje-najbolje-u-utrci-za-ai-u-javnom-sektoru-57354>, posjećeno 13. 3. 2026.

Izvršće studije upozorava da 70 % zaposlenika koji aktivno koriste AI u organizacijama s ograničenim smjernicama za umjetnu inteligenciju koriste umjetnu inteligenciju “u sjeni”, što znači da se koriste alatima umjetne inteligencije bez znanja svojih poslodavaca.⁴⁹⁴ Kada analiziramo zemlje u našoj bližoj okolini, za primjer možemo uzeti Sloveniju. Slovenija je uspjela postići neke osnovne elemente koji su potrebni za razvoj elektroničkog upravljanja te elektroničke komunikacije između građana i državne uprave. U praksi je potrebno postići još mnogo na području obrazovanja službenika i donošenja djelotvorne strategije o elektroničkom upravljanju. Slovenija bi reformu javne uprave u smislu njezine informatizacije trebala započeti od promjene upravne kulture službenika i povećanja njihove spremnosti za rad u fleksibilnoj radnoj okolini u kojoj se nalazi svaka suvremena uprava koja je pod pritiskom odnosa s međunarodnom zajednicom.⁴⁹⁵

4. ZAKLJUČAK

Umjetna inteligencija u javnoj upravi predstavlja budućnost svih građana kao korisnika. U nekim se zemljama integracija AI-a u javnom sektoru primjenjuje brže i učinkovitije, a u nekim je zemljama njezina primjena tek u začetku. Općenito, umjetna inteligencija može poboljšati organizacijske rezultate u praksi odnosa s javnošću.⁴⁹⁶ U kontekstu hrvatske javne uprave, u ovome radu prikazan je put njezina razvitka od osamostaljenja Republike Hrvatske do danas. Hrvatska javna uprava uspješno je počela integrirati nove tehnologije umjetne inteligencije u sustav javne uprave, ali na tome putu preostaje joj još puno posla u svim javnoupavnim sektorima. Umjetna inteligencija ima za cilj olakšati rad javne uprave i učiniti ju dostupnijom i bržom u pružanju usluga, ali još nam uvijek nedostaje određen stupanj digitalne zrelosti kako bismo to ostvarili. Stavovi Europe prema AI-u takvi su da širom Europe primjena umjetne inteligencije još uvijek ostaje u začetku, ponajviše zbog opreza i izbjegavanja rizika. Umjetna inteligencija u

⁴⁹⁴ Podaci dostupni na: <https://mreza.bug.hr/istrazivanja/koje-su-zemlje-najgore-a-koje-najbolje-u-utrci-za-ai-u-javnom-sektoru-57354>, posjećeno 13. 3. 2026.

⁴⁹⁵ Pinterić, U., (2007), “Novo upravljanje javnim sektorom i elementi e-upravljanja u Sloveniji”, str. 412.

⁴⁹⁶ Pandža, M., Kolić Stanić, M., Dabo, K., (2025), “Odnosi s javnošću i umjetna inteligencija-novi etički izazovi”, str. 654.

europskim zemljama ograničena je na stručnjake i pilot-projekte. No pristup umjetnoj inteligenciji u odnosima s javnošću mora biti promišljen i odgovoran, uz stalan naglasak na etičkoj primjeni i mjeranju mogućih dugoročnih posljedica, i to ne samo na profesiju nego i na društvo u cjelini.⁴⁹⁷

⁴⁹⁷ Pandža, M., Kolić Stanić, M., Dabo, K., (2025), "Odnosi s javnošću i umjetna inteligencija – novi etički izazovi", str. 655.

LITERATURA:**Knjige:**

1. Börzel, T. (2009), "Transformative Power Europe? The EU Promotion of Good Governance in Areas of Limited Statehood, Berlin Center for European Studies, Otto Suhr Institute for Political Science Frei Univesität Berlin.
2. Koprić, I., (2016), "Reforme javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene- nužna je nova upravna paradigma", Političke analize 7 (26), str. 4-6.
3. Lozina. D., Klarić. M., (2012), "Dobra uprava kao upravna doktrina u Europskoj uniji", Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku.
4. Ljubanović, D., (2006), "Hrvatska državna uprava na putu uspostave cjelovitog sustava izobrazbe i državnih službenika". Hrvatska javna uprava 6(2), str. 7-12.
5. Pusić, E., (2007), "Država i državna uprava", Pravni fakultet Sveučilište u Zagrebu, Društvo veleučilište u Zagrebu.

Članci:

1. Lopižić, I., (2015), "Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava", Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
2. Pandža, M., Kolić Stanić, M., Dabo, K., (2025), "Odnosi s javnošću i umjetna inteligencija – novi etički izazovi", Crkva u svijetu 60/3, str. 654-655.
3. Pinterič, U., (2007), "Novo upravljanje javnim sektorom i elementi e-upravljanja u Sloveniji", Sveučilište u Ljubljani, Fakultet društvenih znanosti.

Pravni izvori:

1. Ministarstvo pravosuđa i uprave, Akcijski plan provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave, za razdoblje od 2022. do 2027. godine, dostupno na:

https://mpudt.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Strate%C5%A1ki%20dokumenti/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf, preuzeto: 8. 3. 2026.

2. Ministarstvo pravosuđa i uprave, Nacionalni plan razvoja javne uprave, za razdoblje od 2022. do 2027. godine. Dostupno na:

https://mpudt.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Strate%C5%A1ki%20dokumenti/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf, Preuzeto: 8. 3. 2026.

3. Vlada Republike Hrvatske, Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi 2010-2013, Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/2016/Sjednice/Arhiva/34-01.pdf>, Preuzeto: 7. 3. 2026.

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

5. Vlada Republike Hrvatske, Strategija stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika, dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/2016/Sjednice/Arhiva/43-06.pdf>, preuzeto: 7. 3. 2026.

6. Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93.

7. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, NN 48/1999.

8. Zakon o izmjena i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, NN 199/2003.

9. Zakon o izmjena i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, NN 79/2007.

10. Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/2011.

11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, NN 93/2016.

Internetski izvori:

1. Nacionalni plan razvoja javne uprave od 2022. do 2027. godine, dostupno na: https://www.dsju.hr/wp-content/uploads/2022/02/NACIONALNI_PLAN_RAZVOJA_JAVNE-UPRAVE_2022-2027.pdf, preuzeto: 3. 3. 2026.

2. Istraživanje: “Koje su zemlje najgore, a koje najbolje u utrci za AI u javnom sektoru?“, dostupno na: <https://mreza.bug.hr/istrazivanja/koje-su-zemlje-najgore-a-koje-najbolje-u-utrci-za-ai-u-javnom-sektoru-57354>, preuzeto: 5. 3. 2026.

Izvorni znanstveni članak | Original scientific paper

RESILIENT MUNICIPAL AUTONOMY UNDER MARTIAL LAW: UKRAINE'S EXPERIENCE AND LESSONS FOR EU CRISIS GOVERNANCE

Oleh Petryshyn, PhD in Law

Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine

o.o.petryshyn@nlu.edu.ua

Abstract

This paper examines the functioning of local self-government in Ukraine under martial law conditions imposed since February 2022, conceptualizing the innovative doctrinal concept of “resilient municipal autonomy” as a dynamic constitutional-legal category. Drawing upon a comprehensive comparative legal analysis of Ukrainian wartime governance and Baltic States’ crisis management models, the study demonstrates that Ukraine’s decentralization reform (2014–2020) proved to be a strategic investment in national security, as empowered territorial communities absorbed the initial shock of full-scale invasion and maintained local governance continuity. The paper identifies and critically analyzes the “centralized decentralization” model that emerged under martial law, characterized by the dual mandate of municipal bodies, fiscal expropriation, and the risk of “normalization of the extraordinary.” A comparative framework contrasting Ukraine’s “reactive adaptation” with the Baltic “proactive institutionalization” of resilience—particularly Latvia’s Comprehensive State Defence doctrine, Estonia’s digital resilience model, and Lithuania’s delegated security competences—yields concrete legislative recommendations for integrating local self-government into Ukraine’s national security architecture on the principle of subsidiarity.

Keywords: *resilient municipal autonomy, martial law, local self-government, decentralization, crisis governance, Baltic States, Ukraine, EU integration, sunset clauses, centralized decentralization*

INTRODUCTION

The full-scale military invasion of Ukraine by the Russian Federation on 24 February 2022 and the subsequent imposition of martial law (introduced by Presidential Decree No. 64/2022 of 24 February 2022 and approved by the Verkhovna Rada the same day under Article 85(31) of the Constitution) created an unprecedented constitutional challenge that had no direct precedent in contemporary European constitutionalism: ensuring the functional resilience and democratic legitimacy of a decentralized system of local self-government under conditions of a prolonged extraordinary legal regime (Darkovich and Rabinovych, 2025:412). This collision extends far beyond the classical academic discourse on the balance between state power and local self-government, encompassing critical dimensions of national security, preservation of institutional memory in occupied and de-occupied territories, and compliance with European democratic standards as a **conditio sine qua non** of the EU integration process (European Commission, 2024).

The relevance of this study for the broader European context is underscored by the cascading and multi-vector crises of the first quarter of the twenty-first century—the COVID-19 pandemic, the unprecedented escalation of geopolitical threats on NATO’s eastern flank, and the systemic challenge of hybrid warfare—which have collectively revealed the structural vulnerability of local governance systems across Europe (Boin et al., 2016). As the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe acknowledged in its Resolution 491 (2023) on resilience of cities and regions, the capacity of municipalities to function under extraordinary conditions is no longer a purely domestic administrative matter but a pan-European security imperative.

This paper pursues two interconnected objectives. First, it provides a comprehensive legal analysis of the transformation of Ukraine’s local self-government system under martial law, offering the doctrinal concept of “resilient (sustainable) municipal autonomy” as an innovative analytical framework. Second, through a comparative lens embracing the Baltic States’ crisis

governance models, it formulates concrete legislative recommendations for Ukraine's transition from "reactive adaptation" to "proactive institutionalization" of municipal resilience, drawing on the experience of Latvia, Estonia, and Lithuania as post-socialist unitary states that have successfully integrated local self-government into their national security architectures. Methodologically, the study combines black-letter doctrinal analysis of primary Ukrainian legislation—the Constitution, the Law "On the Legal Regime of Martial Law", the Law "On Local Self-Government in Ukraine", the Budget Code, presidential decrees and Cabinet of Ministers resolutions—with a functional comparative legal method and policy-oriented assessment of secondary sources.

1. THEORETICAL FRAMEWORK: FROM MUNICIPAL STABILITY TO RESILIENT AUTONOMY

The doctrinal reconceptualization of the relationship between municipal autonomy and crisis governance requires a clear terminological and conceptual demarcation between the notions of "stability" and "resilience" as applied to local self-government institutions. The classical continental tradition, codified in Article 3 of the European Charter of Local Self-Government (1985), conceptualizes municipal autonomy as a guaranteed and immutable set of inalienable rights—the "right and the ability of local authorities ... to regulate and manage a substantial share of public affairs." This static paradigm presupposes a stable institutional environment in which the principal threat to local autonomy emanates from the central government's encroachment upon constitutionally protected competences (Boggero, 2017:45).

However, the multi-vector crises of the twenty-first century have exposed the inadequacy of this static model. Drawing on the polycentric governance theory formulated by Elinor Ostrom, polycentric systems—where multiple decision-making centres operate within overlapping jurisdictions—possess a superior adaptive potential for absorbing unpredictable shocks compared to rigidly hierarchical monocentric structures (Ostrom, 2010). This insight, reinforced by the crisis management framework of Boin et al. (2016), who emphasize the critical role of decentralized institutional networks in ensuring rapid and proportionate crisis response, necessitates the development of a dynamic conceptual alternative to the static autonomy paradigm.

In this paper, the concept of “resilient (sustainable) municipal autonomy” is proposed as such an alternative. It is defined as a dynamic constitutional-legal capacity of local self-government bodies to functionally adapt to extraordinary legal regimes by temporarily delegating a portion of their competences to central government or military command structures, while unconditionally preserving: (a) their constitutional subjectivity as a form of popular sovereignty under Article 5 and Article 7 of the Constitution of Ukraine; (b) their political legitimacy through the retention of democratic accountability mechanisms; and (c) their institutional capacity for post-crisis recovery through legislatively embedded normative safeguards, particularly sunset clauses—imperative temporal limitations that automatically expire upon the lapse of a defined period or the occurrence of a defined condition (Petryshyn, 2025:220). The proposed concept is functionally aligned with the recent legislative consolidation of municipal resilience embodied in the Law of Ukraine “On the Fundamentals of National Resilience” (No. 4015-IX of 16 May 2024), which for the first time codified “national resilience” as a constitutional-legal category encompassing the activity of local self-government bodies.

2. UKRAINE’S LOCAL SELF-GOVERNMENT UNDER MARTIAL LAW: THE MODEL OF “CENTRALIZED DECENTRALIZATION”

The legal regime of martial law, by its constitutional nature, constitutes a special (extraordinary) public-law regime that entails a temporary modification of the standard constitutional configuration of public authority. Article 64 of the Constitution of Ukraine permits the restriction of certain constitutional rights and freedoms under conditions of martial law or a state of emergency, while simultaneously establishing an absolute prohibition on the restriction of rights provided by Articles 24, 25, 27–29, 40, 47, 51, 52, and 55–63. Notably, the right of a territorial community to local self-government, enshrined in Article 140, formally appears neither among the rights subject to derogation nor among the absolute non-derogable rights. This constitutional lacuna creates an interpretive ambiguity of fundamental doctrinal significance: it conflicts with Article 7 of the Constitution, which proclaims that local self-government “is recognized and guaranteed” in Ukraine, and with Article 142, which entrenches the material and financial foundations of communities. The Constitutional Court of Ukraine has consistently

treated local self-government as an irreducible element of the constitutional order (Decision No. 7-rp/2009; Decision No. 7-r/2017), so any wartime narrowing of municipal competences must satisfy the proportionality test under Article 8 read together with Article 64.

The basic Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law” (No. 389-VIII of 12 May 2015, as amended through 2024) operates as **lex specialis** vis-à-vis the general legislation on local self-government and constructs a paradoxical legal model qualified in this study as “centralized decentralization.” Its essence lies in the simultaneous endowment of local self-government bodies with additional operational competences in the fields of defence, civil protection, and population life-support (Article 8 of the Law, Article 36 of the Law “On Local Self-Government in Ukraine” and Article 19 of the Code of Civil Protection), while rigidly subordinating them to the military executive vertical, effectively transforming them into functional elements of the national defence mechanism. Municipal bodies thereby acquire a “dual mandate”: they continue to act as representatives of local community interests while simultaneously functioning as operators of centrally determined security tasks (Serohina, 2023).

The institutional duality of wartime governance is most acutely manifested through the mechanism of military administrations (MAs), governed by Article 4 of the Law on Martial Law and concretized in the Cabinet of Ministers Resolution No. 252 of 11 March 2022 “Some Issues of the Functioning of the System of Military Administrations.” Two institutionally distinct types must be clearly distinguished. First, regional and district MAs, established on the basis of pre-existing local state administrations by Presidential Decree No. 68/2022 of 24 February 2022, assume the full scope of executive authority in the territory, substantially narrowing the competences of regional and district councils. Second, MAs of settlements (local MAs) are established at the basic level in areas of active hostilities or de-occupied territories where legitimate local self-government bodies are objectively unable to perform their functions. Pursuant to Articles 4(2)–4(3) and Article 10 of the Law on Martial Law, local MAs entirely supplant elected bodies, assuming all their competences including budgetary, personnel, and communal property management (Darkovich and Rabinovych, 2025:420). As of late 2024 more than 270 local military administrations were established by presidential decrees, a figure unprecedented in the constitutional practice of any European state.

A particular doctrinal threat to the irreversibility of decentralization is posed by the legal construction of grounds for establishing local MAs. Analysis of Part 2 of Article 4 of the Law on Martial Law (in the wording of Law No. 2259-IX of 13 May 2022) reveals a dangerous legal formula: local MAs may be established not only where councils are factually unable to exercise their powers, but also “on other grounds defined by the law,” which in practice operates as a residual clause permitting the President to determine such grounds by decree. This excessive legislative discretion, unbound by an exhaustive list of grounds or procedural guarantees of prior judicial review, violates the fundamental principle of legal certainty enshrined in Article 8 of the Constitution and directly contravenes Article 4(4) of the European Charter of Local Self-Government, which requires that the limits of intervention in local authorities’ activities be clearly defined by law (Congress of Local and Regional Authorities, 2024). The same critique applies to the appointment of heads of military administrations: pursuant to Article 4(4) of the Law, they are appointed by the President upon the proposal of the relevant regional MA, with no statutory consultation requirement vis-à-vis the elected council, in tension with Article 4(6) of the Charter. The restriction of municipal autonomy under wartime conditions has also encompassed the fiscal dimension, confirming the phenomenon of “fiscal illusion of decentralization.” The autumn 2023 diversion of the personal income tax on military personnel salaries (“military PIT”) from local budgets to the special fund of the state budget—effected by Law No. 3474-IX of 22 November 2023 amending Articles 64 and 66 of the Budget Code—constituted a classic precedent of fiscal expropriation under crisis conditions. Whereas before this amendment up to 64 per cent of military PIT accrued to the budget of the territorial community where a military unit was registered, the new regime redirected the entire stream to the special fund for defence needs. Despite the undeniable legitimacy of the security objective, the legal mechanism of this diversion exposed the systemic vulnerability of Ukraine’s model of fiscal autonomy: the decision was adopted without formalized consultations with the Association of Ukrainian Cities and other all-Ukrainian associations of local self-government in violation of Article 9(6) of the European Charter, without compensatory horizontal equalization mechanisms, and without a sunset clause that would bind the centralizing measure to the duration of martial law (Petryshyn, 2024:35; VoxUkraine, 2023). The share of military PIT in state-budget revenues rose from 0.6 per cent in

2021 to 5.6 per cent in 2023, a redistribution that, in absolute terms, removed an estimated UAH 75 billion annually from the budgets of frontline and garrison communities.

The retention of broadly discretionary legal formulations under prolonged martial law generates a phenomenon defined as the “normalization of the extraordinary”—the habituation of the administrative system and public consciousness to directive governance methods, whereby exceptional instruments gradually acquire the characteristics of routine managerial practice. The phenomenon is empirically traceable in three indicators: the repeated extension of martial law (by mid-2025 it had been prolonged sixteen times by successive parliamentary acts), the systematic absence of sunset clauses in wartime amendments to sectoral legislation, and the de facto replacement of elected mayors by appointed heads of military administrations in dozens of frontline and rear-area communities without a documented “factual impossibility” test. This is identified as the highest doctrinal threat to the irreversibility of decentralization in the post-war period, as it creates objective preconditions for the preservation of centralized mechanisms even after the formal lifting of martial law (Congress of Local and Regional Authorities, 2024; European Commission, 2024).

3. DECENTRALIZATION AS A STRATEGIC INVESTMENT IN NATIONAL SECURITY

Despite the legal and fiscal constraints documented above, the phenomenal viability of Ukrainian municipal institutions during the full-scale invasion empirically validated the thesis that decentralization reform constitutes not merely an administrative success but a strategic investment in national security. The 1,469 capable territorial communities created through the reform, endowed with their own budgetary resources, managerial experience, and democratically legitimate leadership pursuant to the Law “On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities” (No. 157-VIII of 5 February 2015) and consolidated under the Cabinet of Ministers Resolution No. 562 of 24 June 2020, demonstrated the capacity to absorb the initial shock of invasion, organize evacuation logistics, coordinate humanitarian aid delivery, and ensure the continuity of basic public services significantly faster than a centralized vertical could have managed (Brik and Murtazashvili, 2022).

According to the OECD, over 60 per cent of Ukrainian municipalities retained the capacity to perform their functions even in the first weeks of the invasion, utilizing administrative service centers established during the reform to register internally displaced persons and coordinate assistance (OECD, 2022). This empirical fact carries fundamental doctrinal significance: it refutes the classical thesis of centralization proponents that effective crisis management requires rigid hierarchical subordination, and demonstrates that decentralized systems with developed horizontal cooperation possess a superior adaptive potential for unpredictable shocks—a proposition consistent with Ostrom’s polycentric governance theory. The findings of the most recent peer-reviewed assessment of municipal resilience (Rabinovych, Brik, Darkovich, Hatsko and Savisko, 2025) confirm that pre-war indicators of fiscal capacity and civic engagement were the strongest predictors of post-invasion functional survival of **hromadas**.

Critically, the role of digital institutional resilience proved paramount. The pre-emptive adoption by the Ukrainian parliament of legislation permitting the migration of state and municipal databases to cloud storage outside Ukrainian territory—notably Law No. 2075-IX of 17 February 2022 amending the Law “On the Protection of Information in Information and Telecommunication Systems” and Cabinet of Ministers Resolution No. 365 of 28 March 2022—ensured the continuity of the electronic register system and the “Diia” application even in conditions of physical destruction of server infrastructure. This synergy of centralized digital platforms with decentralized municipal service delivery correlates with the Estonian digital resilience model, where the legal principle of functional interoperability (X-Road architecture) and the concept of “data embassies” with extraterritorial preservation of registers under diplomatic immunity guarantee institutional survival even in the event of physical occupation of the territory. A complementary dimension of strategic resilience is found in inter-municipal cooperation, regulated by the Law of Ukraine “On Co-operation of Territorial Communities” (No. 1508-VII of 17 June 2014). Field data assembled by the Council of Europe Centre of Expertise demonstrate a doubling of the number of registered cooperation agreements between 2022 and 2024, including pooled procurement of generators, joint shelter networks, and shared administrative services across frontline and host communities (Congress of Local and Regional Authorities, 2024). These horizontal arrangements, although outside the formal hierarchy of military

command, materially substituted for centralized coordination capacity, providing further empirical support for the polycentric resilience hypothesis.

4. BALTIC MODELS OF CRISIS GOVERNANCE: A COMPARATIVE FRAMEWORK

The comparative analysis of Baltic crisis governance models reveals a fundamental difference in the temporal and institutional logic of resilience formation vis-à-vis the Ukrainian experience. While Ukraine demonstrated a model of “reactive adaptation”—unique survival mechanisms produced empirically under the direct impact of the invasion shock, largely in spite of legislative gaps—the Baltic States pursue a fundamentally different paradigm: the “proactive institutionalization” of resilience, whereby legal and organizational crisis response mechanisms are developed and implemented pre-emptively, in peacetime, on the basis of strategic threat forecasting.

The most systemic example of the proactive model is Latvia’s Comprehensive State Defence doctrine (*Visaptverošā valsts aizsardzība*), grounded in the State Defence Concept adopted by the Saeima on 28 September 2023 and operationalized through the Comprehensive National Defence System Law (2022). The doctrine legally recognizes municipalities not as a passive rear but as active subjects of the defence complex. Each Latvian municipality bears responsibility for crisis management within its territory and is obligated to pre-emptively develop service continuity plans, conduct joint exercises with armed forces (including within the framework of the annual comprehensive “Namejs” exercises), and ensure the mobility and counter-mobility of the armed forces. As the Atlantic Council research notes, the Latvian model is grounded in a whole-of-society approach that integrates municipalities, the private sector, NGOs, and citizens into a unified defence planning and preparedness system (Astukevičs and Vroblevska, 2025; Comprehensive State Defence, Ministry of Defence of Latvia).

The Estonian experience offers a distinct yet equally valuable model. The Emergency Act (*Hädaolukorra seadus*, RT I, 2017, as amended in 2024) provides for an innovative differentiation of crisis regimes, clearly distinguishing the coordination level of response (*eriolukord*—emergency situation) from the rigorous state of emergency (*erakorraline seisukord*) regulated by the State of Emergency Act. This permits the state to respond to crises proportionally without

resorting to a total restriction of municipal autonomy with every crisis incident. Moreover, Estonia's digital resilience model, built upon the legal principle of "Once-Only" enshrined in the Public Information Act and the "data embassy" concept (Government of Estonia Decision of 24 May 2018; bilateral agreement with Luxembourg of 20 June 2017), ensures the continuity of public registers and municipal services even when territories become physically inaccessible (Drechsler, 2007:115).

Lithuania's model provides a complementary approach by delegating specific civil security competences to municipalities within the framework of the Law on Civil Protection (Civilinės saugos įstatymas, 1998, consolidated text 2023). Lithuanian municipalities are legislatively obligated to maintain crisis management centres and emergency reserves, with the financial costs of these delegated functions guaranteed by earmarked transfers from the state budget under the Law on Methodology for Determining Municipal Budget Revenues. This mechanism ensures that the expansion of municipal responsibilities in the security sphere does not undermine their capacity to deliver core public services—a critical safeguard absent in the Ukrainian model (Bučaitė-Vilkė and Lazauskienė, 2025:210). The 2024 Strategic Defence Review further integrates municipal civil-protection structures into the national mobilization architecture, transposing the Latvian whole-of-society logic to a unitary, mid-sized polity.

Taken together, the three Baltic systems exhibit four shared design features that are conspicuously underdeveloped in Ukraine: (i) statutory pre-allocation of crisis competences to municipalities accompanied by mandatory continuity plans; (ii) earmarked fiscal compensation for delegated security tasks; (iii) proportional differentiation between coordinated emergencies and full-fledged extraordinary regimes; and (iv) extraterritorial digital safeguards for public registers. These four design features constitute the comparative blueprint applied in the legislative recommendations developed in the following section and in the conclusions of this paper.

5. POST-WAR RECONSTRUCTION AS A TEST OF RESILIENT MUNICIPAL AUTONOMY

Post-war reconstruction is treated in this paper not as an addendum to crisis governance but as its decisive doctrinal stress-test: the principles forged under emergency conditions either crystallize into durable institutional safeguards of municipal autonomy or atrophy into

mechanisms of permanent centralization. The dominant approach of central authorities gravitates toward a model in which local self-government is viewed primarily as an instrumental “administrator” of centrally determined decisions. The Law of Ukraine No. 2923-IX of 23 February 2023 “On Compensation for Damage to and Destruction of Certain Categories of Real Estate Objects” assigns executive bodies of local councils a purely technical function of receiving applications and verifying primary documentation, while strategic decision-making competence—the conditions and ceilings of compensation, the prioritization rules, the integration with the eRecovery platform under the Diia application—is concentrated in the Cabinet of Ministers and the Ministry for Communities and Territories Development (see Cabinet of Ministers Resolutions Nos. 380 and 381 of 19 April 2023). The State Strategy for Regional Development for 2021–2027 (Cabinet of Ministers Resolution No. 695 of 5 August 2020, in the wording of Resolution No. 1455 of 19 December 2023) restates the principle of multi-level governance but operationalizes it through state-level distribution mechanisms in which the regional development agencies of communities remain consultative actors.

European requirements pull in the opposite direction. Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility unequivocally insists on the application of multi-level governance principles with the mandatory involvement of local self-government in decision-making. Article 17 of the Regulation requires that an amount equivalent to at least 20 per cent of the non-repayable financial support shall be allocated to the recovery, reconstruction and modernisation needs of Ukraine’s sub-national authorities, in particular local self-government; recitals 20 and 27 further require that the preparation and implementation of the Ukraine Plan be conducted “in meaningful consultation with regional, local, urban and other public authorities” in accordance with a bottom-up approach (European Commission, 2022; European Parliament and Council, 2024). The Ukraine Plan 2024–2027, approved by the Cabinet of Ministers in March 2024, transposes these obligations only partially: the consultation procedure with all-Ukrainian associations of local self-government is regulated by sub-statutory acts rather than by primary legislation, and the 20-per-cent municipal envelope is administered through state-level financial intermediaries rather than directly through community budgets.

This configuration generates what is identified in this study as the “paradox of centralized reconstruction”: despite the fact that physical rebuilding occurs at the municipal level, the colossal financial resources of international assistance—estimated by the World Bank in early 2025 at USD 524 billion in cumulative reconstruction needs (Brik and Umland, 2025)—are channelled predominantly to the state budget through centralized distribution mechanisms, depriving communities of subjectivity and objectively creating corruption risks at the level of central fund managers (Darkovich and Rabinovych, 2025:428). A related “capacity gap” afflicts small and de-occupied communities that objectively lack the human resources for preparing complex project documentation required for absorbing Ukraine Facility funds. The experience of Latvia and Lithuania in absorbing EU structural funds demonstrates that overcoming such a gap requires not isolated training measures, but systemic institutional solutions—legislative stimulation of mandatory inter-municipal cooperation, the establishment of specialized regional development agencies with stable financial guarantees, and the deployment of European-style integrated territorial investment instruments adapted to the Ukrainian context (OECD, 2022; OECD, 2024). A second cluster of unresolved legal collisions concerns the territorial dimension of reconstruction. The Law of Ukraine “On the Fundamental Principles of Forced Displacement and Voluntary Return of Persons” (No. 4231-IX of 2024) and the Cabinet of Ministers Resolutions on the registration of internally displaced persons together generate a fiscal asymmetry: host communities receive PIT and housing-subsidy revenues associated with the IDP population, while origin communities—often de-occupied or partially occupied—retain the legal obligation to provide services to displaced residents but lose the corresponding fiscal base. The principle of resilient municipal autonomy proposed in this paper implies a corrective horizontal equalization mechanism with a sunset clause tied to the return rates of displaced persons, an instrument that has no current statutory analogue in Ukrainian budgetary law.

A third reconstruction-specific test concerns spatial planning. Under the Law of Ukraine “On the Regulation of Urban Planning Activity” (No. 3038-VI of 17 February 2011, as amended in 2023 and 2024), reconstruction projects in de-occupied and frontline communities are subject to expedited approval through state-level architectural and construction control bodies, while the right of communities to determine their own master plans is in practice suspended for the duration of martial law. The doctrinal solution offered here is to convert this suspension into a

transitional regime regulated by an express sunset clause synchronized with the lifting of martial law in the relevant territory, accompanied by an obligation of the central executive to consult the relevant elected council before approving any reconstruction master plan affecting communal property or zoning. Such a mechanism would translate the Baltic principle of pre-allocated municipal competences into the specific Ukrainian context of post-war reconstruction, and would directly operationalize the European Charter's requirement (Article 4(6)) of timely consultation of local authorities on matters concerning them.

Taken together, these reconstruction-specific findings demonstrate that resilient municipal autonomy is not a residual or transitional concept but the central organizing principle of Ukraine's post-war legal architecture. The legislative recommendations consolidated in the conclusions of this paper therefore treat reconstruction not as a sectoral policy area, but as the proving ground for the constitutional re-equilibrium between centralized crisis governance and the irreversibility of decentralization.

CONCLUSION

The comprehensive analysis undertaken in this paper yields the following principal conclusions.

First, Ukraine's decentralization reform of 2014–2020 has been empirically and doctrinally proven to constitute a strategic investment in national security. Capable territorial communities, endowed with resources and legitimate leadership under the Law “On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities” (2015) and the Cabinet of Ministers Resolution No. 562 of 24 June 2020, demonstrated the capacity to absorb the shock of full-scale invasion and ensure governance continuity at the local level, refuting the centralization thesis and confirming the relevance of polycentric governance theory. This proven viability of the decentralized model is the key doctrinal argument against any attempts at irreversible re-centralization in the post-war period.

Second, the martial law regime has generated a unique model of “centralized decentralization,” characterized by deep institutional collisions: the formal preservation of local self-government status accompanied by a systemic narrowing of organizational, competential, and fiscal

autonomy. The greatest threats are the excessive normative ambiguity of grounds for establishing local military administrations under Article 4 of the Law on Martial Law, the fiscal expropriation effected by Law No. 3474-IX of 22 November 2023 in the absence of a sunset clause, and the phenomenon of “normalization of the extraordinary”—the danger of entrenching directive governance methods as permanent practice.

Third, the innovative concept of “resilient municipal autonomy” proposed in this paper offers a viable doctrinal framework for reconciling the objective demands of crisis governance with the constitutional imperative of preserving local democracy. Its operationalization requires the introduction of mandatory sunset clauses for all extraordinary restrictions on municipal competences, constitutional immunization of the fiscal base of communities (a reinforced reading of Article 142 of the Constitution), and legislative guarantees of post-crisis recovery mechanisms. Fourth, the comparative analysis has demonstrated the urgent need for Ukraine’s transition from “reactive adaptation” to the Baltic paradigm of “proactive institutionalization” of resilience. The adaptation of Latvia’s Comprehensive State Defence doctrine, Estonia’s digital resilience model, and Lithuania’s delegated security competences framework requires the development and adoption of a new framework Law (or Code) “On Civil Resilience” that would systemically integrate local self-government into the national security architecture on the principle of subsidiarity, with corresponding financial guarantees, mandatory pre-emptive planning obligations, and periodic resilience assessments, building upon the conceptual foundation already laid by the Law of Ukraine “On the Fundamentals of National Resilience” (No. 4015-IX of 16 May 2024).

Fifth, the findings carry implications beyond Ukraine. As the EU confronts escalating hybrid and conventional security threats on its eastern flank, the Ukrainian experience offers a unique empirical laboratory for stress-testing assumptions about decentralized governance under extreme conditions. The proposed concept of resilient municipal autonomy, enriched by the Baltic comparative perspective and grounded in a deep reading of primary Ukrainian statutory law, may serve as a conceptual foundation for developing EU-wide guidelines on municipal crisis preparedness within the framework of the evolving EU Civil Protection Mechanism and the Council of Europe Centre of Expertise on Good Governance.

BIBLIOGRAPHY

1. Astukevičs, A. and Vroblevska, E. (eds.) (2025) The Evolution of Latvia's Defence and Security Policy in Resilience Building. Atlantic Council and Centre for East European Policy Studies. Available at: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/the-evolution-of-latvias-defense-and-security-policy-in-resilience-building/> (Accessed: 10 March 2026).
2. Boggero, G. (2017) Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. Leiden: Brill. Available at: <https://brill.com/display/title/34972> (Accessed: 10 March 2026).
3. Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. and Sundelius, B. (2016) The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure. 2nd edn. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/9781316339756> (Accessed: 10 March 2026).
4. Brik, T. and Murtazashvili, J. B. (2022) "The Source of Ukraine's Resilience: How Decentralized Governance Brought the Country Together", Foreign Affairs, 28 June. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-06-28/source-ukraines-resilience> (Accessed: 10 February 2025).
5. Brik, T. and Umland, A. (2025) "Ukraine's Regional Shift: Realignments in Wartime and Beyond", Carnegie Endowment for International Peace, December. Available at: <https://carnegieendowment.org/research/2025/12/ukraine-regional-realignments-wartime-postwar-reconstruction> (Accessed: 10 March 2026).
6. Bučaitė-Vilkė, J. and Lazauskienė, A. (2025) "Lithuania: Discussing the Dynamic Interplay Between Vertical and Horizontal Coordination", in: Behnke, N. and Petersohn, B. (eds.) Horizontal Intergovernmental Coordination at Local and Regional Levels. Cham: Springer, pp. 201–220. Available at: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-83567-4_11 (Accessed: 10 March 2026).
7. Christensen, T. and Lægreid, P. (2020) "Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer", Public Administration Review, 80(5), pp. 774–779. Available at: <https://doi.org/10.1111/puar.13241> (Accessed: 10 March 2026).

8. Congress of Local and Regional Authorities (2023) Resilience of Cities and Regions to Face Multiple Crises. Resolution 491 (2023). Strasbourg. Available at: <https://rm.coe.int/resilience-of-cities-and-regions-resolution-491-2023/1680ad724e> (Accessed: 10 March 2026).
9. Congress of Local and Regional Authorities (2024) Inter-Municipal Co-operation under Martial Law in Ukraine: Taking Stock of Existing Practices and Ways Forward. Report of the Centre of Expertise. Strasbourg, 8 April. Available at: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/inter-municipal-co-operation-under-martial-law-in-ukraine-taking-stock-of-existing-practices-and-ways-forward> (Accessed: 10 March 2026).
10. Constitution of Ukraine (1996, as amended). Available at: <https://rm.coe.int/constitution-of-ukraine/168071f58b> (Accessed: 10 March 2026).
11. Darkovich, A. and Rabinovych, M. (2025) “Ukrainian Decentralization under Martial Law: Challenges for Regional and Local Self-Governance”, *Post-Soviet Affairs*, 41(5), pp. 411–435. Available at: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2025.2520167> (Accessed: 10 March 2026).
12. Drechsler, W. (2007) “Safeguarding Municipal Autonomy by the Supreme Court”, *Juridica International*, 13, pp. 111–119. Available at: https://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2007_2_111.pdf (Accessed: 10 March 2026).
13. European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122). Strasbourg, 15 October 1985. Available at: <https://rm.coe.int/168007a088> (Accessed: 10 March 2026).
14. European Commission (2022) Opinion on Ukraine’s Application for Membership of the European Union. COM(2022) 407 final. Brussels, 17 June. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0407> (Accessed: 10 March 2026).
15. European Commission (2024) Ukraine 2024 Report. Commission Staff Working Document. Brussels. Available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en (Accessed: 10 March 2026).
16. European Parliament and Council (2024) Regulation (EU) 2024/792 of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. Official Journal of the European Union, L series. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng> (Accessed: 10 March 2026).

17. Law of Ukraine No. 280/97-VR of 21 May 1997 “On Local Self-Government in Ukraine” (consolidated text). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (Accessed: 10 March 2026).
18. Law of Ukraine No. 389-VIII of 12 May 2015 “On the Legal Regime of Martial Law” (consolidated text, as amended through 2024). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (Accessed: 10 March 2026).
19. Law of Ukraine No. 2923-IX of 23 February 2023 “On Compensation for Damage to and Destruction of Certain Categories of Real Estate Objects”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20> (Accessed: 10 March 2026).
20. Law of Ukraine No. 3474-IX of 22 November 2023 “On Amendments to the Budget Code of Ukraine concerning Sources of Defence Financing”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3474-20> (Accessed: 10 March 2026).
21. Law of Ukraine No. 4015-IX of 16 May 2024 “On the Fundamentals of National Resilience”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4015-20> (Accessed: 10 March 2026).
22. Ministry of Defence of the Republic of Latvia. Comprehensive State Defence. Available at: <https://www.mod.gov.lv/en/nozares-politika/comprehensive-state-defence> (Accessed: 10 March 2026).
23. OECD (2023) Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/a5a7939d-uk> (Accessed: 10 March 2026).
24. OECD (2024) Supporting Regional and Municipal Reconstruction and Recovery in Ukraine. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://www.oecd.org/en/about/projects/supporting-regional-and-municipal-reconstruction-and-recovery-in-ukraine.html> (Accessed: 10 March 2026).
25. Ostrom, E. (2010) “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems”, American Economic Review, 100(3), pp. 641–672. Available at: <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641> (Accessed: 10 March 2026).
26. Petryshyn, O. O. (2024) “Transformation of Local Self-Government in Ukraine: Balancing Centralization and Decentralization under Crisis Conditions”, State Building and Local Self-

Government, 47, pp. 22–41. [In Ukrainian]. Available at: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-47-22> (Accessed: 10 March 2026).

27. Petryshyn, O. O. (2025) “Decentralized Resilience of Ukraine: Local Self-Government, Martial Law and National Security”, *State Building and Local Self-Government*, 49, pp. 215–232. [In Ukrainian]. Available at: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-215> (Accessed: 10 March 2026).

28. Presidential Decree of Ukraine No. 64/2022 of 24 February 2022 “On the Introduction of Martial Law in Ukraine” (as approved by Law of Ukraine No. 2102-IX). Available at: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (Accessed: 10 March 2026).

29. Presidential Decree of Ukraine No. 68/2022 of 24 February 2022 “On the Establishment of Military Administrations”. Available at: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41401> (Accessed: 10 March 2026).

30. Rabinovych, M., Brik, T., Darkovich, A., Hatsko, V. and Savisko, M. (2025) “Resilient Hromadas in Wartime Ukraine: Pre-War Predictors and the Role of the Decentralisation Reform”, *Post-Soviet Affairs*, 41(5). Available at: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2025.2545626> (Accessed: 10 March 2026).

31. Serohina, S. H. (2023) “Local Self-Government in the Conditions of Martial Law and Reconstruction of Ukraine”, *State Building and Local Self-Government*, 45, pp. 106–122. Available at: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-106> (Accessed: 10 March 2026).

32. VoxUkraine (2023) “Military PIT: How the Tax Allocation System Can Change and What It Will Lead To”. Available at: <https://voxukraine.org/en/military-pit-how-the-tax-allocation-system-can-change-and-what-it-will-lead-to> (Accessed: 10 March 2026).

Prethodno priopćenje | Preliminary communication

**MJERENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI U JAVNOJ UPRAVI: RAZVOJ
PASRI INDEKSA I KOMPARATIVNA ANALIZA EUROPSKIH DRŽAVA**

**MEASURING SOCIAL RESPONSIBILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION:
DEVELOPMENT OF THE PASRI INDEX AND COMPARATIVE ANALYSIS OF
EUROPEAN COUNTRIES**

dr. sc. Dagaš Koraca, prof. struč. stud.

Istarsko veleučilište
Preradovićeva 9D, Pula
dkoraca@iv.hr

nasl. izv. prof. dr. sc. Dejan Tubić, prof. struč. stud.

Veleučilište u Virovitici
Matije Gupca 78, Virovitica
dejan.tubic@vuv.hr

Matija Maurović, student

Istarsko veleučilište
Preradovićeva 9D, Pula
mmaurović@iv.hr

SAŽETAK

Suvremena javna uprava suočava se s rastućim zahtjevima za transparentnošću, odgovornošću i održivim upravljanjem javnim resursima. Iako se koncept društvene odgovornosti tradicionalno povezuje s privatnim sektorom, njegova primjena u javnoj upravi sve je značajnija u kontekstu reformi upravljanja i institucionalnog razvoja. Cilj rada je analizirati pristupe društvenoj odgovornosti u javnoj upravi te razviti metodološki okvir za njezino mjerenje. Istraživanje se temelji na pregledu relevantne znanstvene literature, komparativnoj analizi međunarodno usporedivih pokazatelja upravljanja te konceptualnom modeliranju. Glavni doprinos rada je razvoj indeksa društvene odgovornosti javne uprave (PASRI), višedimenzionalnog kompozitnog indeksa koji omogućuje vrednovanje društvene odgovornosti kroz četiri ključne dimenzije: transparentnost, participaciju građana, institucionalnu odgovornost i održivost. Model se temelji na nelinearnom pristupu koji kombinira ponderiranu geometrijsku sredinu i korekcijski faktor standardne devijacije. Empirijska analiza provedena na uzorku deset europskih država za 2023. godinu ukazuje na značajne razlike u razini društveno odgovorne javne uprave. Rezultati naglašavaju važnost transparentnosti i participacije građana kao ključnih izvora varijacija te potvrđuju robusnost i analitičku vrijednost PASRI modela.

Ključne riječi: *javna uprava; društvena odgovornost; pokazatelji upravljanja; kompozitni indeks; PASRI model*

ABSTRACT

Contemporary public administration faces increasing demands for transparency, accountability, and sustainable management of public resources. While social responsibility has traditionally been associated with the private sector, its relevance in public administration has significantly increased in the context of governance reforms and institutional development. The aim of this paper is to analyze approaches to social responsibility in public administration and to develop a methodological framework for its measurement. The study is based on a review of relevant scientific literature, a comparative analysis of internationally comparable governance

indicators, and conceptual modelling. The main contribution of the paper is the development of the Public Administration Social Responsibility Index (PASRI), a multidimensional composite index that evaluates social responsibility across four key dimensions: transparency, citizen participation, institutional accountability, and sustainability. The model applies a non-linear approach combining a weighted geometric mean and a standard deviation correction factor. The empirical analysis, conducted on a sample of ten European countries using data for 2023, reveals significant differences in governance performance. The results highlight transparency and citizen participation as key sources of variation, while confirming the robustness and analytical value of the PASRI model as a tool for measuring and comparing socially responsible public administration.

Keywords: *public administration; social responsibility; governance indicators; composite index; PASRI model*

1. INTRODUCTION

Public administration plays a central role in modern democratic societies through the implementation of public policies and the management of public resources. In an increasingly complex environment, it faces growing demands for transparency, accountability, and efficiency. In this context, social responsibility has become an important element of public governance. Despite its growing relevance, there is still a lack of integrated and methodologically consistent models for measuring social responsibility in public administration. This paper addresses this gap by developing the Public Administration Social Responsibility Index (PASRI), a composite index that evaluates governance across four key dimensions: transparency, citizen participation, institutional accountability, and sustainability. The model is applied to a sample of ten European countries using data for 2023, demonstrating its applicability and identifying differences in governance performance. This paper contributes by linking normative concepts of governance with a measurable and analytically consistent framework.

2. THEORETICAL FRAMEWORK AND LITERATURE REVIEW

The concept of social responsibility has evolved through various theoretical approaches within management and organizational studies. Carroll (1991) conceptualizes social responsibility through economic, legal, ethical, and philanthropic dimensions, emphasizing broader societal impacts beyond profit maximization. Freeman (1984) further develops this perspective through stakeholder theory, arguing that organizations should address the interests of all stakeholders. The Triple Bottom Line approach (Elkington, 1998) integrates economic, social, and environmental dimensions, while Porter and Kramer (2011) introduce the concept of Creating Shared Value, highlighting the alignment of economic and social objectives. In the public sector, these concepts are closely linked to the theory of good governance. International organizations such as the OECD (2017) and the World Bank (1992) define governance as a system based on transparency, accountability, citizen participation, and effective management of public resources. These elements are essential for building citizen trust, which depends on perceptions of competence, integrity, and openness of public institutions (Grimmelikhuijsen & Knies, 2015). The literature also highlights the role of quality management frameworks such as the Common Assessment Framework (CAF), where social responsibility is recognized as a key component of organizational excellence, particularly in the context of public sector performance assessment frameworks (Maslov et al., 2018). Contemporary public administration research emphasizes the importance of open government and digital transformation. Open government promotes transparency, accessibility of public data, and citizen participation (Meijer et al., 2012), while open data contributes to innovation and improved public services (Janssen et al., 2012). Digital-era governance highlights the transformation of traditional administrative structures through digital technologies (Dunleavy et al., 2006), further supported by research on digital government and public sector innovation (Mergel, 2019; Criado & Gil-Garcia, 2019; Gil-Garcia et al., 2018). Innovation and collaboration are increasingly recognized as key drivers of public sector development. Torfing (2019) emphasizes collaborative innovation, while Bannister and Connolly (2020) highlight the role of digital transformation in shaping new governance models. The concept of Public Service Logic further underlines the co-creation of public services between institutions and citizens (Osborne, 2018). Public administration reforms take place within diverse

institutional contexts, and there is no universal governance model applicable to all countries (Pollitt & Bouckaert, 2000). At the same time, Bouckaert and Jann (2020) emphasize that reforms require a combination of institutional, managerial, and governance innovations. Participatory mechanisms such as participatory budgeting further enhance democratic legitimacy and citizen engagement (Sintomer et al., 2008), while sustainable development is institutionalized through the United Nations Sustainable Development Goals (United Nations, 2015). Despite the extensive body of literature, there is still a lack of integrated and methodologically consistent models that enable the quantitative measurement of socially responsible public administration across multiple dimensions. This research addresses this gap by proposing the PASRI model as a unified analytical framework for comparative and empirical analysis. Despite extensive literature, there is no unified framework for measuring social responsibility in public administration, and existing approaches often overlook the interaction between governance dimensions or rely on linear aggregation. This creates a need for integrative and non-linear models, which the PASRI framework seeks to address.

3. RESEARCH METHODOLOGY

This study adopts a combined methodological approach integrating a literature review, comparative analysis of internationally comparable governance indicators, and conceptual modelling. This enables a linkage between theoretical concepts of social responsibility and empirically measurable dimensions of public governance. The research was conducted in three stages. First, a structured literature review identified the key dimensions of socially responsible public administration. Second, appropriate indicators were selected using internationally recognized data sources to ensure comparability, transparency, and data reliability. Each dimension is represented by a single indicator. In the third stage, the Public Administration Social Responsibility Index (PASRI) was developed as a composite model integrating four dimensions: transparency, citizen participation, institutional accountability, and sustainability. The index applies a non-linear aggregation approach combining a weighted geometric mean with a standard deviation correction factor, capturing both performance levels and balance across dimensions. The empirical application is based on a sample of ten European countries using data for 2023 and

is intended as an illustrative rather than fully generalizable analysis. A sensitivity analysis comparing baseline and equal-weight scenarios was conducted to assess robustness. The approach has several limitations. While the use of a single indicator per dimension may reduce construct validity, the selected indicators are widely recognized and commonly used in international governance research, supporting the overall reliability of the model. The weighting scheme, although theoretically grounded, remains exploratory. Future research should validate the model using methods such as Principal Component Analysis (PCA), Analytic Hierarchy Process (AHP), or expert-based approaches, as well as additional robustness testing across alternative specifications.

4. PASRI MODEL OF SOCIALLY RESPONSIBLE PUBLIC ADMINISTRATION

This paper proposes the Public Administration Social Responsibility Index (PASRI) as a framework for the comparative assessment of socially responsible public administration. The model integrates four key dimensions: transparency, citizen participation, institutional accountability, and sustainability of public policies. The basic structure of the model is presented in Table 1.

Table 1. Structure of the PASRI Index

Dimension	Description	Examples of indicators
Transparency	availability of information on institutional activities	open data, access to information
Participation	involvement of citizens in decision-making processes	participatory budgeting, public consultations
Accountability	accountability of public institutions	anti-corruption mechanisms, oversight bodies
Sustainability	sustainable management of public resources	green public policies

Source: Authors' elaboration based on the theoretical framework

Each dimension represents a core element of contemporary governance. Transparency refers to openness of information and decision-making processes, participation captures citizen involvement in decision-making, accountability reflects oversight and responsibility mechanisms, and sustainability relates to long-term resource management.

The PASRI index is defined as a composite indicator that integrates these dimensions while accounting for their mutual balance. A non-linear approach based on the geometric mean is applied to reduce full compensability between dimensions, ensuring that low performance in one dimension cannot be fully offset by high performance in another. The model enables a comprehensive assessment of public administration and supports comparative analysis and the identification of areas requiring institutional improvement.

5. EMPIRICAL APPLICATION OF THE PASRI MODEL

The empirical analysis applies the PASRI model to a sample of ten European countries to assess differences in socially responsible public administration. The countries were selected for their institutional comparability and to include a mix of higher and lower performing European countries in terms of governance quality, enabling meaningful comparative analysis across different institutional contexts. The analysis is based on internationally comparable secondary data from the European Commission, World Bank, Transparency International, and the Sustainable Development Report.

To operationalize the PASRI model, four internationally comparable indicators were selected, each representing a key dimension of socially responsible public administration. The indicators and their sources are presented in Table 2.

Table 2. Indicators and Data Sources

Dimension	Indicator	Source
Transparency	Open Data Maturity 2023	European Commission
Participation	Voice and Accountability (WGI)	World Bank (WGI)
Accountability	Corruption Perceptions Index 2023	Transparency International
Sustainability	SDG Index 2023	SDSN / Sustainable Development Report

Source: European Commission (2023); World Bank (2023); Transparency International (2023); Sachs et al. (2023).

Table 3 presents the original values of the selected indicators for Croatia and Slovenia based on internationally available data for 2023.

Table 3. Original Indicators

Country	Open Maturity	Data Voice and Accountability	Corruption Perceptions Index	SDG Indeks
Croatia	59.00	65.38	50.00	81.50
Slovenia	90.00	82.76	56.00	81.00
Austria	94.00	91.83	71.00	82.30
Germany	83.00	90.95	78.00	82.20
Czech Republic	79.00	83.97	57.00	80.60
Slovakia	70.00	77.78	54.00	78.90
Hungary	63.00	60.87	42.00	76.80
Poland	85.00	72.95	54.00	80.30
Estonia	93.00	90.64	76.00	81.20
Bulgaria	61.00	63.77	45.00	74.50

Source: European Commission (2023); World Bank (2023); Transparency International (2023); Sachs et al. (2023).

* Voice and Accountability values are based on WGI percentile ranks (DataBank, 2023).

The data indicate notable differences across countries, particularly in transparency and citizen participation, while sustainability shows relatively limited variation. All indicators were normalized to a 0–1 scale using a min–max scaling approach, transforming all indicator values based on the observed minimum and maximum values within the sample.

The normalized values of the dimensions T, P, A, and S are presented in Table 4.

Table 4. Normalized Indicator Values

Country	Transparency (T)	Participation (P)	Accountability (A)	Sustainability (S)
Croatia	0.590	0.654	0.500	0.815
Slovenia	0.900	0.828	0.560	0.810
Austria	0.940	0.918	0.710	0.823
Germany	0.830	0.909	0.780	0.822
Czech Republic	0.790	0.839	0.570	0.806
Slovakia	0.700	0.778	0.540	0.789
Hungary	0.630	0.609	0.420	0.768
Poland	0.850	0.729	0.540	0.803
Estonia	0.930	0.906	0.760	0.812
Bulgaria	0.610	0.638	0.450	0.745

Source: Authors' calculations based on data from Table 3.

The PASRI index is defined as a non-linear composite indicator that integrates four dimensions: transparency (T), participation (P), accountability (A), and sustainability (S).

The weighted geometric mean is calculated as:

$$G = (T^{0.30} \times P^{0.20} \times A^{0.30} \times S^{0.20})$$

The weighting scheme reflects the theoretical importance of transparency and accountability as core pillars of good governance, as emphasized in OECD and World Bank frameworks, while participation and sustainability represent complementary but equally relevant dimensions.

To account for balance among dimensions, the arithmetic mean is calculated as:

$$\mu = \frac{T+P+A+S}{4}$$

and standard deviation are calculated as:

$$\sigma = \sqrt{\frac{(T - \mu)^2 + (P - \mu)^2 + (A - \mu)^2 + (S - \mu)^2}{4}}$$

The final PASRI index is defined as:

$$\text{PASRI} = G \times (1 - \sigma)$$

The standard deviation correction factor captures the internal balance of governance dimensions, penalizing uneven performance across them.

For interpretability, the index is expressed on a 0–100 scale:

$$\text{PASRI}_{100} = \text{PASRI} \times 100$$

Table 5 presents the calculation of the PASRI index for Croatia and Slovenia based on normalized values of the selected indicators. The calculation includes the geometric component, the arithmetic mean (μ), and the standard deviation (σ), which together form the basis for the final index value.

Table 5. Calculation of the PASRI Index

Country	μ	σ	Geometric Component	PASRI	PASRI ₁₀₀
Croatia	0.640	0.115	0.611	0.541	54.1
Slovenia	0.775	0.128	0.752	0.655	65.5
Austria	0.848	0.091	0.838	0.761	76.1
Germany	0.836	0.047	0.828	0.789	78.9
Czech Republic	0.751	0.106	0.728	0.651	65.1
Slovakia	0.702	0.100	0.678	0.610	61.0
Hungary	0.607	0.124	0.577	0.505	50.5
Poland	0.731	0.118	0.711	0.627	62.7
Estonia	0.853	0.070	0.848	0.789	78.9
Bulgaria	0.611	0.106	0.585	0.523	52.3

Source: Authors' calculations based on normalized data.

The results show a clear differentiation between higher- and lower-performing countries. Germany, Estonia, and Austria achieve the highest values, while Hungary, Bulgaria, and Croatia record lower performance.

The standard deviation indicates imbalances among dimensions that affect the overall index value, confirming that the PASRI model captures both performance levels and their balance. The comparative results are presented in Table 6.

Table 6. Final Values of the PASRI Index

Country	T	P	A	S	PASRI ₁₀₀
Germany	0.830	0.909	0.780	0.822	78.9
Estonia	0.930	0.906	0.760	0.812	78.9
Austria	0.940	0.918	0.710	0.823	76.1
Slovenia	0.900	0.828	0.560	0.810	65.5
Czech Republic	0.790	0.839	0.570	0.806	65.1
Poland	0.850	0.729	0.540	0.803	62.7
Slovakia	0.700	0.778	0.540	0.789	61.0
Croatia	0.590	0.654	0.500	0.815	54.1
Bulgaria	0.610	0.638	0.450	0.745	52.3
Hungary	0.630	0.609	0.420	0.768	50.5

Source: Authors' calculations based on normalized data.

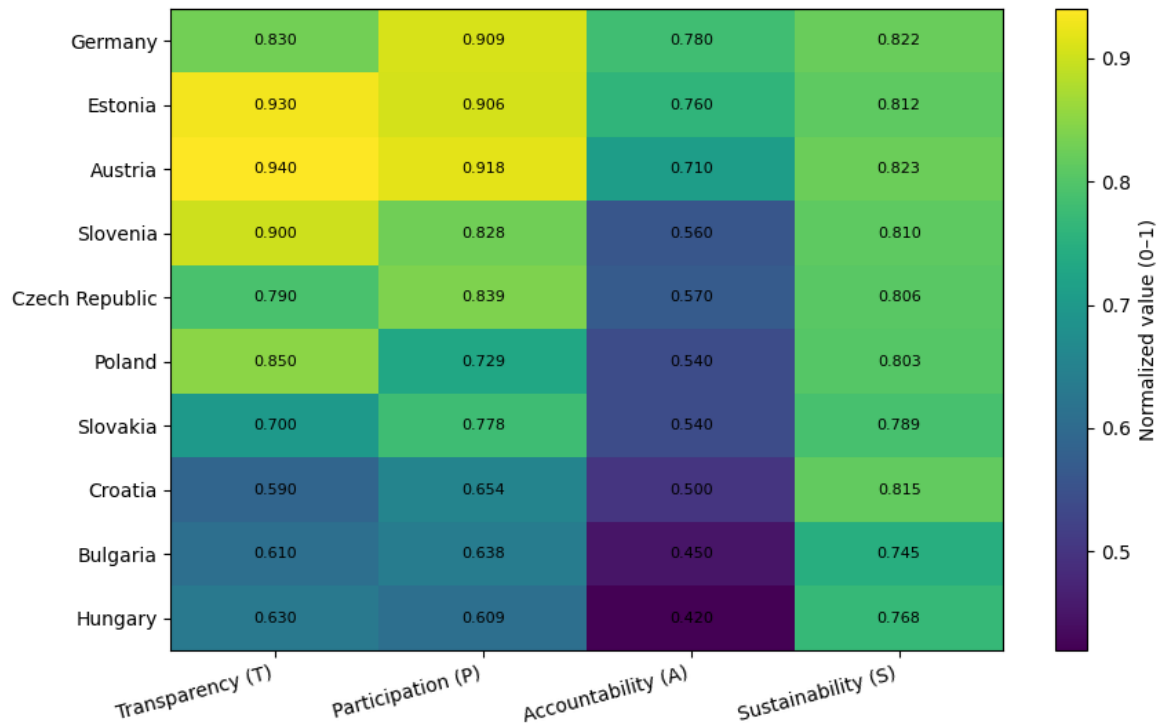
The results indicate a clear ranking of countries and highlight the importance of transparency and participation as key sources of variation and reveal clear structural patterns in socially responsible public administration. Higher-performing countries demonstrate balanced performance across all dimensions, indicating that governance quality depends on coherent institutional development rather than isolated measures. Lower-performing countries show greater imbalances, particularly in accountability and citizen participation, suggesting that formal frameworks are insufficient without effective implementation and engagement. Weaknesses in accountability have a particularly strong negative impact on overall performance.

Sustainability shows limited variation and acts as a stabilizing component, while transparency and citizen participation emerge as key drivers of differences in performance.

Overall, the findings indicate that achieving higher levels of socially responsible public administration depends not only on improving individual dimensions, but also on ensuring their balance, as captured by the PASRI model.

To enhance the interpretability of the results, a heatmap visualization is presented. It enables a simultaneous comparison of the four PASRI dimensions across countries and highlights structural differences in governance performance.

Graph 1. Comparative Heatmap of PASRI Dimensions



Source: Authors' calculations.

Graph 1 provides a compact comparative overview of the four PASRI dimensions across the observed countries. The visualization confirms that the highest-performing countries achieve consistently strong results across all dimensions, while lower-ranked countries show more pronounced weaknesses, particularly in accountability and participation.

To assess the robustness of the PASRI index, a sensitivity analysis was conducted using an equal-weight scenario (0.25 for each dimension).

Table 7. Sensitivity Analysis of PASRI Index

Country	PASRI₁₀₀ (Baseline Weights)	PASRI₁₀₀ (Equal Weights)
Croatia	54.1	55.6
Slovenia	65.5	66.5
Austria	76.1	76.7
Germany	78.9	79.5
Czech Republic	65.1	66.4
Slovakia	61.0	62.6
Hungary	50.5	52.0
Poland	62.7	63.5
Estonia	78.9	79.1
Bulgaria	52.3	53.8

Source: Authors' calculations.

The results suggest the robustness of the PASRI model, as the ranking remains unchanged and variations are limited.

5. IMPLICATIONS FOR PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

The results of the PASRI model highlight several priorities for improving socially responsible public administration. Transparency emerges as a key dimension, emphasizing the importance of open data, access to information, and effective digital platforms. Citizen participation represents another critical component. Expanding participatory mechanisms, including digital tools and public consultations, can strengthen the legitimacy and responsiveness of public policies. Institutional accountability remains essential for effective governance. Strengthening oversight mechanisms and anti-corruption frameworks is crucial for maintaining the integrity of public administration. Sustainability highlights the need for long-term policy

orientation. Integrating environmental and social considerations into decision-making processes supports balanced and sustainable development.

Overall, the findings suggest that improvements in individual dimensions must be accompanied by greater balance among them. The PASRI model provides a useful tool for identifying governance gaps and supporting evidence-based public administration reform. It may also serve as a benchmarking tool for monitoring progress over time.

6. CONCLUSION

Contemporary public administration faces increasing demands for transparency, accountability, and sustainable management of public resources, positioning socially responsible governance as a central element of institutional development.

This paper developed the Public Administration Social Responsibility Index (PASRI) as a multidimensional and balance-sensitive framework for assessing socially responsible public administration. By integrating transparency, citizen participation, institutional accountability, and sustainability into a single composite indicator, the model captures both performance levels and structural consistency across governance dimensions.

The empirical application indicates the analytical value of the model, revealing clear differences in governance performance and highlighting transparency and citizen participation as key drivers of variation. The results further confirm that higher levels of socially responsible public administration are associated with balanced development across dimensions, rather than isolated improvements.

From a policy perspective, the findings suggest that strengthening accountability mechanisms and enhancing transparency represent critical priorities for improving governance quality, while expanding citizen participation and integrating sustainability into decision-making processes contribute to long-term institutional resilience.

Despite its contributions, the study remains exploratory. Future research should expand the empirical scope, incorporate multiple indicators per dimension, and further validate the weighting structure using advanced statistical and expert-based approaches.

Overall, the PASRI index provides a robust and adaptable analytical tool for measuring and comparing socially responsible public administration, offering a foundation for both future research and evidence-based public sector reform. The PASRI index thus represents a step toward more integrated and evidence-based approaches to evaluating and improving public governance in contemporary administrative systems.

REFERENCES

1. Bannister, F., & Connolly, R. (2020). *The future ain't what it used to be: Forecasting the impact of ICT on the public sphere*. Government Information Quarterly, 37(1), 101410. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101410>
2. Bouckaert, G., & Jann, W. (2020). *European Perspectives for Public Administration*. Leuven University Press.
3. Carroll, A. B. (1991). *The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders*. Business Horizons, 34(4), 39-48. [https://doi.org/10.1016/0007-6813\(91\)90005-G](https://doi.org/10.1016/0007-6813(91)90005-G)
4. Criado, J. I., & Gil-Garcia, J. R. (2019). *Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond*. International Journal of Public Sector Management, 32(5), 438-450. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2019-0178>
5. Gil-Garcia, J. R., Dawes, S. S., & Pardo, T. A. (2018). *Digital government and public management research: finding the crossroads*. Public Management Review, 20(5), 633-646. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1327181>
6. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*. Oxford University Press.
7. Elkington, J. (1998). *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. New Society Publishers.
8. European Commission. (2023). *Open Data Maturity Report 2023*. Publications Office of the European Union. https://data.europa.eu/sites/default/files/odm2023_report.pdf
9. Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman.
10. Grimmelikhuijsen, S., & Knies, E. (2015). *Validating a scale for citizen trust in government organizations*. International Review of Administrative Sciences, 83(3), 583-601. <https://doi.org/10.1177/0020852315585950>
11. Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). *Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government*. Information Systems Management, 29(4), 258-268. <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>

12. Maslov, D., Thijs, N., & Dochot, J.-M. (2018). *Enhancing social responsibility in the public sector through application of the Common Assessment Framework*. European Institute of Public Administration, https://eipa.eu/wp-content/uploads/2022/04/Maslov-Thijs-Dochot_PaperCAF_China.pdf
13. Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). *Open government: Connecting vision and voice*. International Review of Administrative Sciences, 78(1), 10–29. <https://doi.org/10.1177/0020852311429533>
14. Mergel, I. (2019). *Digital service teams in government*. Government Information Quarterly, 36(4), 101389. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.001>
15. OECD. (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. OECD Publishing.
16. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
17. Sachs, J., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., & Woelm, F. (2023). *Sustainable Development Report 2023*. Sustainable Development Solutions Network (SDSN). <https://www.sustainabledevelopment.report/reports/sustainable-development-report-2023/>
18. Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). *Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges*. International Journal of Urban and Regional Research, 32: 164–178. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>
19. Torfing, J. (2019). *Collaborative innovation in the public sector: The argument*. Public Management Review, 21(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
20. Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>
21. United Nations. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations. <https://docs.un.org/en/A/RES/70/1>
22. World Bank. (1992). *Governance and Development*. World Bank. https://www.academia.edu/30400144/World_Bank_Governance_and_Development_1992
23. World Bank. (2023). *Worldwide Governance Indicators (WGI)*. <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>

Pregledni rad | Review paper

ELEKTRONIČKI NADZOR KAO INSTRUMENT EKONOMIČNOSTI I UČINKOVITOSTI KAZNENOPRAVNE POLITIKE

ELECTRONIC MONITORING AS AN INSTRUMENT OF COST- EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF CRIMINAL JUSTICE POLICY

dr. sc. Ivica Luketić, naslovni predavač

Ministarstvo pravosuđa i uprave, Uprava za zatvorski sustav i probaciju, Centar za dijagnostiku
u Zagrebu, Zagreb, dr. Luje Naletilića 1
e-mail: ivica.luketic@czd.pravosudje.hr

prof. dr.sc. Ksenija Butorac, naslovna redovita profesorica u trajnom izboru u mirovini

e-mail: ksenija.butorac@gmail.com

Sažetak

Elektronički nadzor počinitelja kaznenih djela uobičajena je, ali i kontroverzna mjera kaznenog pravosuđa. U praksi kaznenog pravosuđa služi kao sredstvo za smanjenje troškova i poboljšanje učinkovitosti rada zatvorskog sustava i probacije u odnosu na počinitelje kaznenih djela. Više od dva desetljeća intenzivno se koristi u Europi, SAD-u, Australiji i drugdje u svijetu u raznim fazama kaznenog postupka s modificiranom primjenom, primjerice, umjesto jamčevine, policijskog sata u kućnom pritvoru, kao mjera opreza, dio kazne u zajednici, uz uvjetnu osudu i slično. Sukladno međunarodnim kazneno pravnim okvirima te smjernicama Vijeća Europe elektronički nadzor spada u kontrolne i preventivne mjere. U hrvatskom kaznenom

zakonodavstvu, posebno u Zakonu o izvršavanju kazne zatvora, ovu mjeru izriče sud uvažavajući pritom vrstu i težinu kaznenog djela, prijašnje ponašanje osuđenika te opasnost od bijega. Na temelju recentnih spoznaja dobivenih pregledom relevantne literature, cilj ovog rada je ispitati i problematizirati prednosti i nedostatke primjene elektroničkog nadzora u svjetlu isplativosti i učinkovitosti ove mjere za kaznenu politiku, s jedne strane, te kao možebitni pomoćni rehabilitacijski instrument za osuđene osobe, s druge strane. Iako je još u začetku, u radu će biti prikazano i analizirano aktualno stanje primjene elektroničkog nadzora u Hrvatskoj.

Ključne riječi: elektronički nadzor, kaznenopravna politika, prednosti i nedostaci, učinkovitost

Summary

Electronic monitoring of crime offenders is a common but controversial measure of criminal justice. In criminal justice practice, it serves as a means of reducing costs and improving the efficiency of the prison and probation systems in relation to criminal offenders. For more than two decades, it has been used intensively in Europe, the USA and Australia in various stages of criminal proceedings with modified application, for example, instead of bail, home curfew detention, as a precautionary measure, part of a sentence in the community and with a conditional release. In accordance with international criminal law frameworks and the Council of Europe guidelines, electronic monitoring is a control and preventative measure. In the Croatian criminal legislation, in particular in the Execution of Prison Sentence Act, this measure is imposed by the court, taking into account the type and severity of the criminal offense, the convict's previous behaviour and the risk of escape. Based on recent findings obtained from a review of the relevant literature, the paper will examine the advantages and disadvantages of the application of electronic surveillance in light of the cost-effectiveness and efficiency of the respective measure for penal policy, on the one hand, and as a possible auxiliary rehabilitation instrument for convicted persons, on the other hand. Although electronic monitoring in Croatia is still in the early stage of development, the paper will present and analyze the current state of its implementation.

Keywords: electronic monitoring, criminal justice policy, benefits and drawbacks, cost-effectiveness

1. UVOD

Elektronički nadzor počinitelja (nastavno EN) uobičajena je, ali kontroverzna mjera kaznenog pravosuđa. Odnosi se na uređaj koji se pričvršćuje na gležanj ili zapešće počinitelja kako bi se pratilo gdje se nalazi. EN se intenzivno koristi diljem Europe, SAD-a i Australije (Geoghegan, 2011, Whitehead, Kersley i Mohun, 2013, Pew Charitable Trust Report 2016) s različitom namjenom: kao uvjet za jamčevinu; kao dio kazne u zajednici ili uvjetne kazne; ili kako bi se omogućilo prijevremeno puštanje zatvorenika (policijski sat u kućnom pritvoru) (Hucklesby, 2008). Predloženi ciljevi EN-a su brojni i raznoliki, od smanjenja vremena u pritvoru, čime se vladama omogućuje smanjenje troškova pružanjem jeftinijih alternativa zatvoru (Garland, 2002), do smanjenja recidivizma povećanim odvraćanjem i pružanjem bolje strukture životu počinitelja (Hucklesby i Holdsworth, 2016). Druge predložene funkcije EN-a uključuju smanjenje recidivizma kroz povećano odvraćanje i kao rehabilitacijski alat pružanjem strukture životu počinitelja i mogućnosti zapošljavanja (Hucklesby i Holdsworth, 2016).

EN tehnologija je napredovala tijekom vremena. Početni sustavi u 1980.-ima mogli su samo utvrditi je li označeni počinitelj zalutao dalje od određene udaljenosti od svog doma (Renzema i Mayo-Wilson, 2005). Prelazak s radiofrekvencijske (RF) tehnologije na sofisticiranije praćenje pomoću globalnog pozicijskog sustava (GPS) započeo je 1990.-ih prateći počinitelje na mnogo većim udaljenostima i u bilo koje doba dana. Predloženi prelazak na širi program temeljen na GPS-u, primjerice, u Engleskoj i Walesu opisan je kao oblik „e-upravljanja“ i predstavlja oblik povećanja ili pooštrevanja kazne (Nellis, 2014). EN se sada široko koristi za različite vrste počinitelja, kao i za one uz jamčevinu, osumnjičenike za terorizam, osobe osumnjičene za kršenje imigracijskih zakona, kao dio zahtjeva za održavanje apstinencije od alkohola, a potencijalno je sugerirano da bi se EN mogao koristiti čak i za praćenje onih koji odbijaju plaćati alimentaciju (Paterson, 2007). Uvjeti povezani s EN-om razlikuju se za različite vrste počinitelja. Primjerice, seksualni prijestupnici s oznakama mogu imati geografska ograničenja unutar određene udaljenosti od

škola, igrališta i drugih područja u kojima se djeca obično okupljaju, a za počinitelje obiteljskog nasilja EN može poslužiti kao dio zabrane prilaska (Di Tella, Schargrodsky, 2013).

Na temelju recentnih spoznaja dobivenih pregledom relevantne literature, cilj ovog rada je ispitati i problematizirati prednosti i nedostatke primjene elektroničkog nadzora u svjetlu isplativosti i učinkovitosti ove mjere za kaznenu politiku, s jedne strane, te kao možebitni pomoćni rehabilitacijski instrument za osuđene osobe, s druge strane. Iako je još u začetku, u radu će biti prikazano i aktualno stanje primjene elektroničkog nadzora u Hrvatskoj.

2. KRATAK POVIJESNI PRIKAZ ELEKTRONIČKOG NADZORA

Tehnologije elektroničkog praćenja imaju korijene u radu dr. Ralpa Schwitzgebela iz Znanstvenog odbora za psihološke eksperimente na Sveučilištu Harvard (1968). Godine 1964. ovaj autor je razvio uređaj za radiotelemetriju od jednog kilograma koji je osoba trebala nositi. Uređaj je prenosio signale modificiranoj jedinici za praćenje udaljenoj do 400 metara, koja je određivala lokaciju korisnika na ekranu. Početkom 1980.-ih jedan američki sudac nagovorio je tvrtku da razvije narukvicu za praćenje prikladnu za nošenje kod počinitelja (Rondinelli, 1998). Godine 1983. donesen je prvi sudski nalog kojim se od počinitelja koji je prekršio uvjetni otpust zahtijeva nošenje narukvice na gležnju kako bi se pratilo njegovo buduće ponašanje (Liverani, 1998). Ova upotreba elektroničkih uređaja za praćenje postala je općepoznata kao "označavanje", a dogodila se u vrijeme kada su sankcije u zajednici postajale sve raširenije i od većeg značaja u smanjenju zatvorske populacije (Richardson, 1999). U kontekstu konstantno visokog broja zatvorenika i brzog razvoja tehnologije, vlade više država dosežu kritičnu točku u korištenju elektroničkog nadzora kao sredstva za smanjenje troškova i poboljšanje učinkovitosti resocijalizacije osuđenih osoba. Agresivni marketing privatnih tvrtki bio je ključan u rastu elektroničkog nadzora (Maxfield, Baumer 1990; Liverani, 1998). Općenito, postoje tri glavna razloga za korištenje elektroničkog nadzora:

- policijski pritvor ili istražni zatvor kako bi se osiguralo da se osoba zadrži na određenom mjestu. Primjerice, sheme kućnog pritvora obično zahtijevaju od počinitelja da se nalaze u svom domu tijekom utvrđenog policijskog sata ili istražnog zatvora. Ovo je bila jedna od prvih upotreba elektroničkog nadzora i ostala je najpopularnija (Crowe, 2002). Pritom su počinitelji bili

podvrgnuti minimalnoj potrebnoj razini nadzora, a korištenje uređaja za nadzor trebalo je biti nenametljivo i jasno objašnjeno nadziranim osobama;

- sigurnosna mjera zabrane približavanja kako bi se osiguralo da pojedinac ne ulazi u zabranjena područja ili ne prilazi određenim ljudima, poput podnositelja kaznene prijave, potencijalnih žrtava ili čak supočinitelja (Marien, 2002);
- nadzor se, općenito, može koristiti kako bi vlasti mogle kontinuirano pratiti osobu, bez stvarnog ograničavanja njezina kretanja.

3. UČINKOVITOST ELEKTRONIČKOG NADZORA

Postoji opsežna literatura o pozadini, upotrebi i učinkovitosti EN-a. Značajni pregledi uključuju Corbetta i Marxa (1991), Mainprizea (1996), MacKenzieja. (1997), Schmidta (1998.), Gendreau i sur. (2000), Whitfielda (2001) i Al Weswasija (2025). Rezultati većine studija ukazuju da EN ima mali statistički značajan učinak na stope recidivizma. Godine 2005. Renzema i Mayo-Wilson proveli su sustavni pregled eksperimentalnih ili kvazi-eksperimentalnih studija usmjerenih posebno na učinkovitost EN-a na populacije počinitelja umjerenog do visokog rizika tijekom posljednjih 20 godina provedbe EN-a. Rezultati su bili u skladu s prethodnim istraživanjima. Unatoč tome što se EN široko zagovara i provodi, Renzema i Mayo-Wilson (2005:231-233) izvještavaju da „nisu uspjeli pronaći nikakvu metodološki ispravnu evaluaciju koja uspoređuje EN sa zatvaranjem“ i „nisu uspjeli pronaći nikakve uvjerljive dokaze da je EN superiorniji u odnosu na druge programe preusmjeravanja nakon izdržavanja zatvorske kazne“. Samo je nekolicina studija izvijestila o obećavajućim rezultatima nakon korištenja EN-a (Bonta, Wallace-Capretta, 2000; Finn Muirhead-Steves, 2002; Al Waswisi, 2025), ali one su se odnosile na vrlo specifične podskupine počinitelja (seksualnih prijestupnika i osoba preusmjerenih iz zatvora na uvjetni otpust koje su bile zaposlene i imale stabilnu obiteljsku situaciju) i na EN koji se provodi uz druge programe tretmana počinitelja.

Još jedan sustavni pregled Aosa, Millera i Drakea (2006) slično izvještava o statistički neznčajnom učinku EN-a na stope recidivizma. Njihov pregled devet studija zaključio je da „iako trenutno nema dokaza da elektroničko praćenje smanjuje stope recidivizma, može biti isplativ resurs“ kada se kompenzira zatvorskom kaznom (2006: 284).

Posljednjih desetljeća EN tehnologija znatno je napredovala, posebno s porastom nadzora i praćenja putem GPS-a, tako da se može poboljšati potencijal EN-a za smanjenje recidivizma. Na to upućuju najnovija istraživanja o smanjenju recidivizma počinitelja kaznenih djela, osobito kod počinitelja kaznenih djela koji su zaposleni i imaju stabilnu obiteljsku situaciju (Al Waswasi, 2025; Grenet i sur., 2024; Bhuller i sur., 2020).

3.1. PREDNOSTI I NEDOSTATCI ELEKTRONIČKOG NADZORA

Postoji niz potencijalnih prednosti povezanih s korištenjem elektroničkog nadzora. Jedna od glavnih prednosti je mogućnost smanjenja broja zatvorenika u slučajevima kada se nadzor koristi kao alternativa istražnom zatvoru ili zatvorskoj kazni, a ne za poboljšanje postojećih mjera koje ne uključuju zatvor. Velike uštede troškova mogu se postići izgradnjom manjeg broja zatvora, kao i smanjenjem troškova izvršavanja kazni zatvora. Druga prednost je mogućnost poboljšanja kvalitete rehabilitacije i društvene reintegracije počinitelja. Elektronički nadzor može omogućiti većem broju počinitelja da zadrže zaposlenje i kontakt sa svojim obiteljima. Također se izbjegavaju gotovo svi negativni psihološki učinci zatvaranja osim nošenja uređaja koji čini stanoviti psihološki pritisak na osobu. Ipak, nedostatak elektroničkog nadzora je nemogućnost da se počinitelj u potpunosti onesposobi ili odvraća od činjenja kaznenog djela. Elektronički nadzor, zapravo, fizički ne sputava osobu i opasni počinitelji i nadalje mogu počinuti kazneno djelo prije nego što vlasti mogu intervenirati. Također, manje teški uvjeti kućnog zatvora s elektroničkim nadzorom mogu rezultirati time da žrtve i javnost percipiraju postupanje s počiniteljima kao preblago i stoga neprimjereno. Također je postojala zabrinutost da elektronički nadzor kao primarna kazna zapravo može povećati težinu drugih vrsta kazni (Jarred, 2000). Primjerice, elektronički nadzor se koristi u slučajevima u kojima se ranije izricala samo suspenzija ili uvjetna kazna, što može dovesti do proširenja mreže društvene kontrole i neopravdanog povećanja kazni (Fox, 1987). Korištenje elektroničkog nadzora u kaznenopravnom sustavu postavlja niz etičkih, pravnih i praktičnih pitanja jer je riječ o lišavanju autonomije počinitelja koja ponekad može nadjačati tegobe izdržavanja zatvorske kazne (Richter i sur., 2021). Budući da se nadzor pretežno primjenjuje u kontekstu odvratanja od činjenja kaznenih djela, postavlja se pitanje kažnjavanja zbog potencijala modernih tehnologija nadzora da olakšaju ograničavanje slobode i nadzor. Iako sam po sebi nije

kazna, elektronički nadzor pomaže u provođenju ograničenja slobode osobe u vezi sa sudski izrečenom kaznom kao što je zatvor u domu. Neki smatraju da je to jednostavno jedan od načina izvršavanja zatvorske kazne, iako u manje restriktivnom okruženju (Keay, 2000). Na Novom Zelandu, primjerice, jedna od rijetkih evaluacija elektronički nadziranog istražnog zatvora u domu otkrila je da su ispitanici bili općenito zadovoljni ovim sustavom jer se njime očito izbjegava nasilje, zastrašivanje i ponižavajuće kažnjavanje koje se nerijetko doživljava u zatvoru (Keay, 2000; Gibbs, King, 2003). Elektronički nadzor je nesumnjivo invazivna tehnologija koja uključuje fizičko pričvršćivanje uređaja na osobu. Moderne tehnologije su također psihološki invazivne na način da se svaki pokret osobe može pratiti, osim kada je uređaj programiran da bude isključen. U svakom slučaju, elektronički nadzirani zatvor u domu može biti psihološki iscrpljujući i teži u smislu održavanja samodiscipline u usporedbi s izvana kontroliranim uvjetima u penalnim institucijama. U nekim jurisdikcijama u SAD-u, primjerice, postoji sustav koji povezuje kretanje počinitelja s izvješćima o kriminalu i upozorava vlasti ako se osnovano sumnja da je bio prisutan na mjestu zločina (Scheeres, 2002). Zapravo, elektronička industrija je odigrala ključnu ulogu u porastu elektroničkog nadzora. Nije rijetkost da tvrtke privatnog sektora upravljaju sustavima i čak pričvršćuju uređaj počinitelju (Maxfield, Baumer, 1990, Richardson, 1999). To pokreće mnoga sporna pitanja o ulozi privatnog sektora u upravljanju zatvorima uključujući odgovornost, obuku i kvalitetu usluga. Neki počinitelji kaznenih djela uključeni u programe praćenja moraju platiti naknadu za troškove opreme i praćenja kako bi nadoknadili troškove koje izdvaja država (Harding, 1998; Scheeres, 2002). To je djelomično opravdano argumentom da počinitelji kaznenih djela, koji ostanu u zajednici, mogu nastaviti raditi svoj posao. Iako se ovi standardi mogu smatrati pozitivnima, postoje jaki razlozi za dosljednu provedbu zakonodavstva kojim se uređuje korištenje elektroničkog nadzora. Također se postavljaju pitanja o učinkovitosti elektroničkog nadzora i smanjuje li on proračunske troškove i broj zatvorenika. Ako elektronički nadzor rezultira povećanom stopom kršenja zakona, bio bi izgledan veći porast broja zatvorenika upućenih na izvršavanje zatvorske kazne. Konačno, postavlja se pitanje može li elektronički nadzor pomoći u kvalitetnijoj reintegraciji počinitelja u zajednicu od konvencionalnih programa uvjetnog otpusta ili zatvorskih tretmanskih programa. Jedan od argumenata jest kako elektronički nadzor pruža veliki potencijal za kvalitetniju rehabilitaciju počinitelja (Liverani, 1998). Omogućuje počiniteljima da zadrže zaposlenje i to vrijeme provode u bliskom obiteljskom okruženju. Ono svakako može biti

povoljnije za promjenu ponašanja od kriminalne infekcije u zatvorskom okruženju. Međutim, problemi se mogu pojaviti ako nema konstruktivnih aktivnosti za zatvorenike koji se nalaze u svom domu i ako drugi članovi obitelji ostaju kod kuće s počiniteljem dulje vrijeme (Gibbs, King, 2003). Slijedom navedenog, potrebna su daljnja istraživanja kako bi se procijenila učinkovitost nadzora u smanjenju recidivizma i poboljšanju rehabilitacije, što bi, ukupno uzevši, znatno smanjilo ekonomsku i društvenu štetu kriminala u zajednici. Čini se da ne postoji konsenzus o potencijalu elektroničkog nadzora u smanjenju broja zatvorenika. Postavlja se pitanje koristi li se nadzor za poboljšanje postojećih kazni u zajednici ili kao alternativa zatvoru. Primjerice, u australskoj državi Northern Territory zabilježen je gotovo trenutni pozitivni učinak nakon uvođenja kućnog pritvora s elektroničkim nadzorom (Owston, 1990), a smanjenje zatvorske populacije od približno 10-30% zabilježeno je u Švedskoj (Jarred, 2000). Nasuprot tome, u SAD-u elektronički nadzor nije smanjio prenapučenost zatvora (Rondinelli, 1998). U konačnici, iskustvo pokazuje da elektronički nadzor može pridonijeti značajnim uštedama troškova u Novom Zelandu, SAD-u i Ujedinjenom Kraljevstvu (Maxfield, Baumer 1990; Richardson, 1999; Jarred 2000). Uštede se dodatno povećavaju ako se koristi sustav plaćanja samih korisnika. Mnoge jurisdikcije također su utvrdile visoke stope uspješnog izvršavanja elektronički nadziranih kazni. Na primjer, zabilježene su stope usklađenosti od 80% u Ujedinjenom Kraljevstvu i 90% u Švedskoj (Jarred, 2000). Na Novom Zelandu stopa uspješnosti nadzirane kazne također je bila visoka, a stopa recidivizma niska (Gibbs, King, 2003). Pritom valja naglasiti kako u ovim evaluacijama nije bilo usporedbe s kontrolnim skupinama, što navedene nalaze čini nepouzdanima. U konačnici, mora se priznati da moderni oblici elektroničkog praćenja olakšavaju i ubrzavaju otkrivanje nepoštivanja normi kaznenog zakonodavstva.

4.KAZNENO PRAVNI ASPEKT ELEKTRONIČKOG NADZORA S OSVRTOM NA REPUBLIKU HRVATSKU

U modernoj, a time i novijoj kazneno pravnoj praksi u europskom pravnom sustavu i Republici Hrvatskoj, elektronički nadzor kao novi institut uvodi se postupno, ali uz tendenciju kontinuirane primjene. Trenutačno se u Hrvatskoj elektronički nadzor može primijeniti kao zamjena ili ublažavanje kazne zatvora te kao zamjena za istražni zatvor. Reguliran je kroz nekoliko pravnih izvora, posebice *Zakonom o izvršavanju kazne zatvora*⁴⁹⁸, *Zakonom o probaciji*⁴⁹⁹ te *Pravilnikom o načinu izvršavanja elektroničkog nadzora*⁵⁰⁰.

Kako elektronički nadzor zadire djelomično u zaštitu privatnosti, vezano za nadzor kretanja osuđenika, *Zakonom o zaštiti osobnih podataka*⁵⁰¹ osigurana je zaštita podataka prikupljenih u elektroničkom nadzoru. U presudi Kž 25/16⁵⁰² Vrhovni sud RH je potvrdio zakonitost izricanja elektroničkog nadzora, dok je s druge strane u presudi Kž 89/18⁵⁰³ Županijski sud u Zagrebu odbio da se osuđeniku odredi mjera elektroničkog nadzora jer bi se time značajnije ograničile osobne slobode osuđenika koji bi bio pod elektroničkim nadzorom. U čl. 8. *Europske konvencije o ljudskim pravima*⁵⁰⁴ Europski sud za ljudska prava kroz svoju praksu odredio je u kojoj mjeri elektronički nadzor zadire ili smije zadirati u privatni život osuđenika te da prilikom određivanja elektroničkog nadzora sud treba voditi računa ne samo o zakonitosti praćenja i nadzora, već i o proporcionalnosti, kako ne bi mjera bila teža nego što bi bilo potrebno postići za postizanje cilja (primjerice, presude: *Klass i dr. protiv Njemačke*, 1978,⁵⁰⁵ *Marper protiv UK*, 2008⁵⁰⁶, *W. protiv*

⁴⁹⁸ Zakon o izvršavanju kazne zatvora, Narodne novine 14/21

⁴⁹⁹ Zakon o probaciji, Narodne novine 99/18,

⁵⁰⁰ Pravilnik o načinu izvršavanja elektroničkog nadzora, Narodne novine 97/13

⁵⁰¹ Zakon o zaštiti osobnih podataka, Narodne novine 103/23, članak 4.

⁵⁰² Vrhovni sud RH, Kž-25/16 presuda od 15.03.2016.

⁵⁰³ Županijski sud u Zagrebu, presuda Kž-89/18 od 12.lipnja 2018.

⁵⁰⁴ Europska konvencija o ljudskim pravima https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_hrv (pristupljeno 11.siječnja 2026.).

⁵⁰⁵ *Klass i drugi protiv Njemačke*, zahtjev br. 5029/71, presuda Europskog suda za ljudska prava od 06.09.1978.

⁵⁰⁶ *S i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi br.30562/04 i 30566/04, presuda od 04.12.2008.

Švedske, 2014⁵⁰⁷).Elektroničkim nadzorom se omogućava bolja integracija osuđenika u društvo, kao i lakše održavanje i očuvanje radnih i obiteljskih veza. Tako način se smanjuje rizik od ponovnog počinjenja kaznenog djela (pod kontrolom službenika Službe za elektronički nadzor) i rasterećuju se kapaciteti penalnih ustanova, čime se smanjuju troškovi države. U Republici Hrvatskoj još se uvijek može govoriti samo o počecima uvođenja elektroničkog nadzora u penalni sustav. Između ostalog, postoje pravne nejasnoće u slučaju tehničkih problema uređaja (Služba za elektronički nadzor se nalazi samo u Zagrebu), a s obzirom na novi sustav, pretjerana kontrola može biti opterećujuća za osuđenika, te može biti prisutna povreda privatnosti. Primjerice, u presudi Vrhovnog suda RH Kž-33/21⁵⁰⁸ sud je naglasio da nepoštivanje tehničkih uvjeta nadzora koje može rezultirati opozivom mjere, kao i u presudi Europskog suda za ljudska prava D. i dr. protiv Litve (2016)⁵⁰⁹ u kojoj je sud naglasio da elektronički nadzor bez mogućnosti preispitivanja predstavlja neproporcionalnu mjeru.Primjenom elektroničkog nadzora mora se voditi računa o pravu na privatni život reguliranom u čl. 8 EKLJP. Kroz čl. 129. *Zakona o kaznenom postupku*⁵¹⁰ je osigurano pravo na žalbu, a potom i sudska kontrola mjere te kod izricanja mjere elektroničkog nadzora treba se voditi računa da mjera ne smije biti izricana selektivno pazeći pritom na pravo na jednakost i nediskriminaciju. Naime, svaka odluka kojom se izriče mjera elektroničkog nadzora mora biti pravno obrazložena i individualizirana. U modernim europskim zemljama elektronički nadzor je u primjeni dugi niz godina, no u Republici Hrvatskoj u kaznenu praksu uveden je znatno kasnije. Preporukom odbora ministara Vijeća Europe Rec (2014) definirana je upotreba elektroničkog nadzora u kazneno pravnom postupku (Aljinović, 2023).

Elektronički nadzor je u Republici Hrvatskoj reguliran kroz nekoliko zakonskih - *Zakonom o kaznenom postupku*⁵¹¹i *Zakonom o izvršavanju kazne zatvora*⁵¹²,odnosno podzakonskih akata -

⁵⁰⁷ W protiv Švedske, zahtjev br.17271/12, presuda Europskog suda za ljudska prava od 8.travnja 2014.

⁵⁰⁸ Vrhovni sud RH, KŽ-33/21 presuda

⁵⁰⁹ D. i drugi protiv Litve, zahtjev br. 70492/12, presuda Europskog suda za ljudska prava, 2016

⁵¹⁰ Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine 152/08,76/09,80/11,91/12,56/13,145/13, 152/14, 70/17, 126 /19 ,80/22

⁵¹¹ *Ibid.*

⁵¹² Zakon o izvršavanju kazne zatvora (Narodne novine 14/21)

*Pravilnikom o uvjetnom otpustu uz elektronički nadzor*⁵¹³ te *Pravilnikom o načinu izvršavanja istražnog zatvora u domu*.⁵¹⁴ U Republici Hrvatskoj *Zakon o probaciji* iz 2009. godine nije odmah predvidio elektronički nadzor kao jedan od poslova probacijske službe, već je to bilo naknadno - pilot projektom uvođenja elektroničkog nadzora u Republici Hrvatskoj koji je započeo 17. veljače 2017. godine (Špero, Rosandić, 2017), kada je u elektronički nadzor uključeno ukupno 20 osoba (nadzor osoba na uvjetnom otpustu i osoba kojima je određen istražni zatvor u domu). Na temelju čl. 169. st. 1. *Zakona o izvršavanju kazne zatvora* za odobravanje uvjetnog otpusta uz elektronički nadzor potrebna je suglasnost zatvorenika. Ako je zatvorenik suglasan da se uvjetni otpust provodi uz elektronički nadzor, sucu izvršenja prema mjestu izvršavanja kazne zatvora dostavlja se potpisana izjava zatvorenika te, ako sudac izvršenja odobri uvjetni otpust uz elektronički nadzor zatvorenika, sukladno čl. 5. i 6. *Pravilnika o uvjetnom otpustu uz elektronički nadzor* upoznaje se zatvorenika s obvezama tijekom provedbe nadzora. Između ostalog, mora imati uključen telefon ili mobilni uređaj te biti dostupan, odnosno mora poštivati upute Službe za elektronički nadzor, probacijske službe ili policije. Također, o svakoj promjeni na poslu, školovanju, medicinskom ili drugom stanju dužan je obavijestiti nadležnog službenika Službe za elektronički nadzor. Kada se radi o istražnom zatvoru u domu uz elektronički nadzor, Služba za elektronički nadzor obavijestit će nadležno kazneno tijelo o donošenju rješenja o određivanju istražnog zatvora do završetka provjere o ispunjenju pretpostavki za primjenu elektroničkog nadzora (čl. 4. st. 1. *Pravilnika*)⁵¹⁵. Ukoliko sud utvrdi da su ispunjene pretpostavke za primjenu elektroničkog nadzora, sukladno čl. 4. st. 4. *Pravilnika*, rješenjem se ukida istražni zatvor koji se izvršava u zatvoru te se određuje istražni zatvor uz elektronički nadzor. Tada kazneno tijelo postupa po nalogu suda za sprovođenje te sprovodi istražnog zatvorenika iz zatvora u dom uz prethodni dogovor sa Službom za elektronički nadzor. Tijekom sprovođenja, službenici pravosudne policije mogu, ukoliko je potrebno, upotrijebiti sva sredstva prisile. Službenicima pravosudne policije prestaju ovlasti u vezi sprovođenja prilikom ulaska u dom i skidanja sredstava vezivanja. Ako bi slučajno prilikom sprovođenja došlo do bijega istražnog zatvorenika, za postupanje je nadležna policijska postaja. U slučaju da nadležni sud ukine istražni zatvor uz elektronički nadzor i odredi istražnom zatvoreniku

⁵¹³ Pravilnik o uvjetnom otpustu uz elektronički nadzor (Narodne novine 78/22)

⁵¹⁴ Pravilnik o načinu izvršavanja istražnog zatvora u domu (Narodne novine 5/24)

⁵¹⁵ *Ibid.*

izvršavanje istražnog zatvora u zatvoru sukladno čl. 12. st. 1. *Pravilnika*, Služba za elektronički nadzor kontaktirat će nadležni sud radi izdavanja naloga za sprovođenje istražnog zatvorenika iz doma u zatvor.

4.1. PROVEDBA ELEKTRONIČKOG NADZORA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Služba za elektronički nadzor u Republici Hrvatskoj uspostavljena je 1. srpnja 2023. i raspolaže s oko 200 kompleta opreme za elektronički nadzor⁵¹⁶, čime je učinjen i značajni korak u implementaciji elektroničkog nadzora⁵¹⁷. Ustrojen je tim Službe za elektronički nadzor koji je djelomično preuzeo poslove vezane uz primjenu elektroničkog nadzora: provjera tehničkih uvjeta za instalaciju opreme za elektronički nadzor i nadzor osoba kojima je određen elektronički nadzor uz uvjetni otpust ili uz istražni zatvor u domu. Na temelju izvješća Uprave za probaciju za 2023. godinu, na razini cijele države, od 52 izvješća upućena sucu izvršenja za uvjetni otpust uz EN, potom je EN određen za svega novih 17 zatvorenika (32,7%) koji su se nalazili na izdržavanju kazne zatvora, također u istoj je godini za 8 zatvorenika bilo završeno razdoblje uvjetnog otpusta uz EN. Ako se promatraju kaznena djela koja su zatvorenici počinili, a potencijalno su u mogućnosti određivanja uvjetnog otpusta uz elektronički nadzor, radi se prvenstveno o imovinskim kaznenim djelima (34%), kaznenim djelima iz domene seksualnog nasilja (17%), obiteljskog nasilja (14%), zlouporabe opojnih droga (13 %) dok su sva ostala kaznena djela zastupljena u znatno manjem udjelu⁵¹⁸. Tijekom 2024. godine, na razini cijele države, od 174 izvješća upućena sucu izvršenja Uprava za probaciju zaprimila je samo za 22 zatvorenika izvršavanje uvjetnog otpusta uz EN, a dovršeno je za 17 zatvorenika uvjetni otpust uz EN. Dakle, sudac izvršenja je donio odluku da se EN provodi u 12,6% slučajeva. Relevantni podaci za 2025. godinu još uvijek nisu javno dostupni

⁵¹⁶ Probacijski bilten za 2023.godinu https://mpudt.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Probacija/bilten%20probacija%20novi_prosinac%202023.pdf str.21

⁵¹⁷ Izvješće o radu probacijske službe za 2023. godinu <https://mpudt.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Probacija/Godi%C5%A1nja%20izvje%C5%A1%C4%87a/Izvje%C4%87e%20o%20radu%20probacijske%20slu%C5%BEbe%20za%202023.pdf> str.3

⁵¹⁸ Probacijski bilten za 2023.godinu https://mpudt.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Probacija/bilten%20probacija%20novi_prosinac%202023.pdf str.22

zbog čega je neprikladna procjena korištenja ovog pravnog instituta u ovom trenutku. U svakom slučaju, potrebno je naglasiti da se u Republici Hrvatskoj procjenjuje kako jedan dan proveden u zatvoru po zatvoreniku državu stoji 56-57 eura⁵¹⁹. U usporedbi s drugim državama Portugal bilježi oko 56 eura, Italija oko 160 eura, a Norveška 378 eura dnevno⁵²⁰. U Europi je prosječna cijena oko 116,70 eura po zatvorskom danu⁵²¹. Cijena dnevnog elektroničkog nadzora po zatvoreniku (nanogica) iznosi 13 eura po državni proračun RH⁵²². Stoga je omjer dnevnih troškova zatvorenika u zatvoru i onog koji je pod EN u Republici Hrvatskoj 1:4⁵²³, što izravno ukazuje na višestruku ekonomsku isplativost.

5. ZAKLJUČAK

EN se široko zagovara i pretežito provodi diljem Europe, Sjeverne Amerike i Australije. Promiče se kao program koji može smanjiti troškove, smanjiti prenapučenost zatvora i smanjiti recidivizam. Unatoč popularnosti EN-a, prethodne primarne studije i pregledi učinkovitosti EN-a dali su otrežnjujuće nalaze. To se jasno vidi u sustavnim pregledima Aosa i suradnika (2006) te Renzeme i Mayo-Wilsona (2005), koji su zaključili da se EN primjenjivao bez odgovarajuće metodologije. Mnoge zemlje koriste EN u nastojanju da smanje recidivizam i kao predloženu isplativu alternativu zatvoru. Povećana ovisnost o GPS tehnologiji za praćenje visokorizičnih

⁵¹⁹ Vijesti.hr; Each prisoner in Croatia costs government 56,60 eura a day, daily <https://n1info.hr/english/news/each-prisoner-in-croatia-costs-government-e56-6-a-day-daily/> (pristupljeno 11. siječnja 2026.).

⁵²⁰ Italy: Average daily cost of a prisoner 2023 /statista https://www.statista.com/statistics/621218/average-daily-cost-of-a-prisoner-italy/?srsltid=AfmBOosn4_JZfvSiVn2Wmr_mHd9gK9dND0plpSpSBTHldhrdTrONnw (pristupljeno 9. siječnja 2026.).

⁵²¹ Each prisoner in Croatia costs government 56,60 eura a day, daily- Vijesti.hr). <https://n1info.hr/english/news/each-prisoner-in-croatia-costs-government-e56-6-a-day-daily/> (pristupljeno 11. siječnja 2026.).

⁵²² Dnevnik.hr „Projekt vrijedan 150.000 eura -prva osoba stavljena pod elektronički nadzor <https://dnevnik.hr/galerija/vijesti/hrvatska/62332926/62332926> (pristupljeno 11.siječnja 2026.)

⁵²³ Dnevnik.hr „Najavljuje se još od davne 2009.godine: uskoro stiže novost za zatvorenike u Hrvatskoj“ <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/sljedeci-mjesec-trebale-bi-se-uvesti-elektronicke-narukvice-za-zatvorenike---730901.html> (pristupljeno 11.siječnja 2026.)

počinitelja uključuje ogromna ulaganja u resurse i opremu, a dokazna vrijednost podataka EN-a još uvijek nije utvrđena u mnogim jurisdikcijama. Korištenje EN-a za povećanje rizika od uhićenja i osude zahtijeva specifične zakonske odredbe i odgovarajuću obuku probacijskog osoblja. Kada se EN promatra više kao oblik državne kontrole, a manje kao metodu rehabilitacije (Kornhauser i Laster, 2014), on doživljava kritiku. Mnogi autori zagovaraju oprez u široko rasprostranjenoj upotrebi sustava EN-a, bilo da se provode samostalno ili kao dio niza intervencija (Renzema i Mayo-Wilson, 2005). Stalna kritika odnosi se na tzv. širenje mreže, što upućuje na sve veću upotrebu sankcija protiv pojedinaca koji možebitno i ne bi bili sankcionirani. To se često primjenjuje u slučaju počinitelja niskog rizika osuđenih na EN kada postojeće kazne u zajednici mogu biti prikladnije (Padgett, Bales i Blomberg, 2006). Slično tome, pojačani nadzor nad osobama otpuštenim iz pritvora ili istražnog zatvora i stavljenim pod EN može dovesti do povećanja nekih tehničkih prekršaja (npr. u inozemstvu propuštanje rokova policijskog sata), koji, iako nisu zločini u tradicionalnom smislu, ipak često rezultiraju zatvaranjem počinitelja koji bi inače bili u zajednici na uvjetnom otpustu. Korištenje elektroničkog praćenja ima potencijal poboljšati isplativost penoloških programa, pružiti dodatne mogućnosti za rehabilitaciju počinitelja i proširiti raspon kazni dostupnih sudovima. Unatoč činjenici da se elektronički nadzor u svijetu koristi najmanje tri desetljeća, još uvijek postoje mnoga pravna, etička i praktična pitanja koja bi trebalo riješiti. Iako su najnovije tehnologije učinkovitije nego u prošlosti, njihov potencijal nadzora stvara zabrinutost zbog prekomjerne regulacije i kršenja ljudskih prava. Prije svega, važna je svijest o tim dostignućima, kao i stvaranje politika kojima se osigurava da se, ako se takve tehnologije usvoje, koriste na najproduktivnije i najetičnije načine. Posebice bi trebalo uspostaviti učinkovite postupke za rješavanje neetičnih ili nezakonitih praksi. Može se ustvrditi kako u Republici Hrvatskoj još uvijek nije zaživio elektronički nadzor u onom opsegu u kojem se očekivalo, no on zasigurno ima određeno mjesto u kaznenopravnoj politici te je za pretpostaviti da će u budućnosti biti u sve većoj primjeni s obzirom na njegovu ekonomsku isplativost i razmjernu učinkovitost.

LITERATURA

Članci

1. Al Weswasi, E. (2025). Effect of early prison release with electronic monitoring. *Journal of Criminal Justice*, 97(1) https://www.researchgate.net/publication/389483750_Effect_of_early_prison_release_with_electronic_monitoring (pristupljeno 17.veljače 2026.).
2. Aljinović, N. (2023). Primjena elektroničkog nadzora u kaznenom pravu u pojedinim europskim zemljama. *Policija i sigurnost*, 32 (2), 143-167str. 146.
3. Aos, S., Miller, M., Drake, E. (2006). Evidence-based public policy options to reduce future prison construction, criminal justice costs, and crime rates. *Fed. Sent. R.*, 19, 275.
4. Avdija, A., Lee, J. (2014). Does Electronic Monitoring Home Detention Program Work? Evaluating Program Suitability Based on Offenders' Post-Program Recidivism Status', *Justice Policy Journal*, 11(2), 1-15.
5. Bhuller, M., Dahl, G. B., Løken, K. V., & Mogstad, M. (2020). Incarceration, recidivism, and employment. *Journal of Political Economy*, 128, 1269–1324. <https://doi.org/10.1086/705330> (pristupljeno 19.siječnja 2026.).
6. Bonta, J., Wallace-Capretta, S. and Rooney, J. (2000). A quasi-experimental evaluation of an intensive rehabilitation supervision program, *Criminal Justice and Behavior*, 27(3), 312-329.
7. Byrne, J.M., Lurigio, A.J., Petersilia, J. (1992). *Smart Sentencing: The Emergence of Intermediate Sanctions*. Sage Publications, Inc.: Thousand Oaks, CA 91320, United States.
8. Corbett, R., Marx, G.T. (1991). Critique: No Soul in the New Machine: Technofallacies in the Electronic Monitoring Movement. *Justice Quarterly*, 8(3), 399-414.
9. Cornhauser, R., Laster, K. (2014). Punitiveness in Australia: electronic monitoring vs the prison. *Crime, Law and Social Change*, 62(4), 445-474. DOI:10.1007/s10611-014-9538-2.
10. Crowe, A.H. (2002). Electronic supervision: From decision-making to implementation, *Corrections Today*, 64(5), 130–3.
11. DeMichele, M., Payne, B. (2009) *Offender Supervision with Electronic Technology: Community Corrections Resource*, 2nd ed., Bureau of Justice Assistance, US Department of Justice.

12. Di Tella, R., Schargrodsky, E. (2013). Criminal Recidivism after Prison and Electronic Monitoring. *Journal of Political Economy*, 121(1), 28–73.
13. Finn, M. A., Muirhead-Steves, S. (2002). The Effectiveness of Electronic Monitoring with violent Male Parolees, *Justice Quarterly*, 19(2), 293–312.
14. Fox, R.G. (1987). Dr Schwitzgebel's machinerevisited: Electronic monitoring of offenders, *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 20(3), 131–47.
15. Garland, D. (2002). *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford University Press.
16. Gendreau, P. L., Goggin, C., Cullen, F. T., Andrews, D. A. (2000). The effects of community sanctions and incarceration on recidivism. *Forum on Corrections Research*, 12(2), 10Y13.
17. Geoghegan, R. (2011) *Future of Corrections: Exploring the Use of Electronic Monitoring*, London: Policy Exchange.
18. Gibbs, A., King, D. (2003). The electronicball and chain? The operation and impact of home detention with electronic monitoring in New Zealand, *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 36(1), 1–17.
19. Grenet, J., Gronqvist, H., Niknami, S. (2024). The effects of electronic monitoring on offenders and their families. *Journal of Public Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.105051> (pristupljeno 8. ožujka 2026).
20. Hucklesby, A., Holdsworth, E. (2016). Electronic monitoring in England and Wales. In *Creativity and Effectiveness in EM conference*. London 17th March 2016. <http://28uzqb445tcn4c24864ahmel.wpengine.netdna-cdn.com/files/2016/06/EMEUElectronic-monitoring-in-England-and-Wales.pdf> (pristupljeno 14. veljače 2026.).
21. Hucklesby, A. (2008). Vehicles of desistance? The impact of electronically monitored curfew orders, *Criminology and Criminal Justice*, 8(1), 51–71.
22. Jarred, W. (2000). *Electronic monitoring: Corrective Services Bill 2000*, Legislation Brief 11/00, Queensland Parliamentary Library, Brisbane. <chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://documents.parliament.qld.gov.au/exlore/ResearchPublications/LegislationBriefs/lbr1100wj.pdf> (pristupljeno 1. veljače 2026.).

23. Johnson, S. D., Tilley, N., Bowers. K. J. (2015) Introducing EMMIE: an evidence rating scale to encourage mixed-method crime prevention synthesis reviews. *Journal of Experimental Criminology*, 11(3), 459-473.
24. Keay, N. (2000). Home detention: An alternative to prison? *Current Issues in Criminal Justice*, 12(1), 98–105.
25. Liverani, M.R. (1998). Slow take-up for home detention: Magistrates cool, many lawyers unaware of the option, *Law Society Journal*, 12(1), 42–8.
26. MacKenzie, D. L. (1997). In L. W. Sherman, D. Gottfredson, D. MacKenzie, J. Eck, P. Reuter, & S. Busway (Eds.). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising: A report to the United States Congress* (pp. 9-1Y9-83). Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
27. Mainprize, S. (1996). Elective affinities in the engineering of social control: The evolution of electronic monitoring. *Electronic Journal of Sociology*, 2(2), 26.
28. Marien, M. (2002). Recent Developments in Criminal Law Legislation in New South Wales, NSW Attorney-General's Department, Sydney, **Error! Hyperlink reference not valid.** (pristupljeno 19. veljače 2026.).
29. Maxfield, M.G., Baumer, T.L. (1990). Home detention with electronic monitoring: Comparing pre-trial and post-conviction programs, *Crime & Delinquency*, 36(4), 521–36.
30. Nellis, M. (2014). Upgrading electronic monitoring, downgrading probation: Reconfiguring offender management in England and Wales. *European Journal of Probation*, 6(2), 169–191.
31. Owston, D. (1990). Declining Northern Territory prison population: How this was brought about by effective community-based programs, *Keeping People Out of Prisons*, Conference Proceedings series, no. 11, Australian Institute of Criminology, Canberra. <http://www.aic.gov.au/publications/proceedings/11/owston.pdf> (pristupljeno 11. ožujka 2026.).
32. Padgett, K. G., Bales, W., Blomberg, T. G. (2006) Under Surveillance: An Empirical Test Of The Effectiveness And Consequences Of Electronic Monitoring, *Criminology and Public Policy*, 5(1), 61-91.
33. Paterson, C. (2007). Commercial Crime Control and the EM of Offenders in England and Wales, *Social Justice*, 34(3–4), 98-110.

34. Pew Charitable Trusts (2016). Use of Electronic Offender-Tracking Devices Expands Sharply, Issue Brief, http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2016/10/use_of_electronic_offender_tracking_devices_expands_sharply.pdf (pristupljeno 3.ožujka 2026.).
35. Renzema, M., Mayo-Wilson, E. (2005). Can EM Reduce Crime for moderate to high risk offenders?, *Journal of Experimental Criminology*, 1, 215 – 237.
36. Richardson, R. (1999). Electronic tagging of offenders: Trials in England, *The Howard Journal*, 38(2), 158–72.
37. Richter, M., Ryser, B., Hostettler, U. (2021). Punitiveness of electronic monitoring: Perception and experience of an alternative sanction. *European Journal of Probation*, 13, 262–281. <https://doi.org/10.1177/20662203211038489> (pristupljeno 7.veljače 2026.).
38. Rondinelli, V. (1997). Tracking humans: The electronic bracelet in a modern world, *Criminal Lawyers' Association Newsletter*, August, **Error! Hyperlink reference not valid.** (pristupljeno 3.ožujka 2026.).
39. Scheeres, J. 2002, "GPS: Keeping cons out of jail", *Wired News*, 15 October, <http://www.wired.com/news/privacy/0,1848,55740,00.html> (pristupljeno 7. siječnja 2026.).
40. Schmidt, A. K. (1998). Electronic monitoring-What does the literature tell us. *Federal Probation*, 62(2) 10-16. [efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj /https:// www. Usco urts. gov /si t es/default/files/62_2_2_0.pdf](https://www.uscourts.gov/sites/default/files/62_2_2_0.pdf) (pristupljeno 9. ožujka 2026.).
41. Schwitzgebel, R. (1968). Electronically monitored parole. *Prison Journal*, 48(2), 34–45.
42. Špero, J. i Rosandić, P. (2017). ELEKTRONIČKI NADZOR PILOT-PROJEKT U REPUBLICI HRVATSKOJ. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 24 (2), 671-692.
43. Whitfield, D. (2001). *The Magic Bracelet: technology and offender supervision*. Winchester: Waterside press.
44. Whitehead S., Kersley H., Mohun, J. (2013). Justice for Sale- the privatisation of offender management services, *New Economics Foundation* **Error! Hyperlink reference not valid.** (pristupljeno 2.ožujka 2026.).

Zakoni, pravilnici i konvencija

- 45. Pravilnik o načinu izvršavanja elektroničkog nadzora (Narodne novine 97/13).
- 46. Pravilnik o načinu izvršavanja istražnog zatvora u domu (Narodne novine 5/24).
- 47. Pravilnik o uvjetnom otpustu uz elektronički nadzor (Narodne novine 78/22).
- 48. Zakon o izvršavanju kazne zatvora (Narodne novine 14/21).
- 49. Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine 152/08,76/09,80/11,91/12,56/13,145/13, 152/14, 70/17,126/19,80/22).
- 50. Zakon o probaciji (Narodne novine 99/18).
- 51. Zakon o zaštiti osobnih podataka (Narodne novine 103/23).
- 52. Europska konvencija o ljudskim pravima https://www.echr.coe.int/docum/en/ts/d/echr/convention_hrv (pristupljeno 11.siječnja 2026.).

Izvešća, statistički podatci i ostalo

- 53. Dnevnik.hr „Najavljuje se još od davne 2009.godine: uskoro stiže novost za zatvorenike u Hrvatskoj“ <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/sljedeci-mjesec-trebale-bi-se-uvesti-elektronicke-narukvice-za-zatvorenike---730901.html> (pristupljeno 11.siječnja 2026.).
- 54. Dnevnik.hr „Projekt vrijedan 150.000 eura -prva osoba stavljena pod elektronički nadzor <https://dnevnik.hr/galerija/vijesti/hrvatska/62332926/62332926> (pristupljeno 11.siječnja 2026.)
- 55. Each prisoner in Croatia costs goverment 56,60 eura a day, daily <https://n1info.hr/english/news/each-prisoner-in-croatia-costs-government-e56-6-a-day-daily/> (pristupljeno 11. siječnja 2026.).
- 56. Italy: Average daily cost of a prisoner 2023 /statista, https://www.statista.com/statistics/621218/average-daily-cost-of-a-prisoner-italy/?srsltid=AfmBOosn4_JZfvSi_Vn2Wmr_mHd9gK9dND0plpSpSBTHldhrdTr0Nnw (pristupljeno 9. siječnja 2026.).
- 57. Izvešće o radu probacijske službe za 2023. godinu <https://mpudt.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Probacija/Godi%C5%A1nja%20izvje%C5%A1%C4%87a/Izvje%C4%87e%20o%20radu%20probacijske%20slu%C5%BEbe%20za%202023.pdf> (pristupljeno 9. siječnja 2026.).

58. Izvješće o radu probacijske službe za 2024. godinu https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2025-09-04/155601/IZVJESCE_PROBACIJSKA_SLUZBA_2024.pdf (pristupljeno 9.siječnja 2026.).
59. Probacijski bilten za 2023.godinu https://mpudt.gov.hr/UserDoc_slimages/dok_umenti/Probacij_a/bilten%20probacija%20novi_prosinac%202023.pdf (pristupljeno 9.siječnja 2026.).

Presude

60. Presuda Kž-25/16 od 15. ožujka 2016., Vrhovni sud RH.
61. Presuda Kž-89/18 od 12. lipnja 2018., Županijski sud u Zagrebu.
62. Presuda Klass i drugi protiv Njemačke, zahtjev br. 5029/71 od 6. rujna 1978. Europski sud za ljudska prava.
63. Presuda S i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjevi br.30562/04 i 30566/04 od 4. prosinca 2008. Europski sud za ljudska prava.
64. Presuda W protiv Švedske, zahtjev br.17271/12 od 8.travnja 2014., Europskog suda za ljudska prava.
65. Presuda KŽ-33/21, Vrhovni sud RH.
66. Presuda D. i drugi protiv Litve, zahtjev br. 70492/12, Europski sud za ljudska prava.

INTERNET VOTING: BETWEEN TECHNOLOGICAL INNOVATION AND DEMOCRATIC VALUES

Ms. Olha Zastavna, Senior Lecturer

West Ukrainian National University Address

email: olya.zastavna@gmail.com

Abstract:

This article provides a comprehensive analysis of internet voting as a modern mechanism for the exercise of electoral rights in the context of safeguarding the values of a democratic society. It examines the legal, technical, and organizational challenges associated with the implementation of internet voting, including issues of cybersecurity, protection of the secrecy of the ballot, ensuring trust in electoral outcomes, and enabling independent oversight. Particular attention is given to the requirement of compliance with fundamental principles of electoral law, as well as to the risks related to potential abuse and interference in the electoral process. The analysis also considers the implications for human rights protection and the necessity of maintaining electoral integrity in digital environments.

The article argues that the implementation of internet voting requires appropriate constitutional and legislative regulation, the development of a reliable digital infrastructure, the assurance of end-to-end verifiability of election results, and a gradual, phased introduction of such technologies. It concludes that, given the current state of technological development and legal frameworks, the full-scale implementation of internet voting in the near future is unlikely. Nevertheless, this technology retains significant potential for further development in the context of ongoing digitalization and evolving international legal standards.

Keywords: *internet voting, electoral law principles, human rights, cybersecurity, democratic values*

1. INTRODUCTION

The digitalization of social processes, the growing role of electronic services and communications, and the increasing expectations of citizens regarding the accessibility and efficiency of public services necessitate the modernization of electoral procedures. The rapid development of information technologies makes the use of advanced technological and informational solutions in the organization of elections objectively inevitable. Such approaches are intended to optimize the organization of the electoral process, enhance its transparency and efficiency, and increase electoral participation both during the election campaign and at the stage of voting itself.

In the context of intensifying international migration processes, an increasing number of states are revising their national legislation concerning the participation of citizens residing or temporarily staying abroad in elections. The aim is to remove barriers, expand access to electoral procedures, and diversify methods of voter registration and voting. In this context, the introduction of electronic voting becomes particularly relevant as a tool for ensuring accessibility, inclusiveness, and efficiency of modern electoral systems.

2. ELABORATION

Electronic voting should be understood as a method of expressing the will of voters in which the processes of voting, vote counting, and the publication of results are carried out using electronic means and systems (Horbenko et al., 2020: 87). Depending on the degree of automation, electronic voting systems may be classified as follows:

- systems that use electronic devices to count votes by scanning marks on paper ballots;
- systems that use voting machines with electronic displays and buttons instead of paper ballots, where voting results are stored in the machine's memory;

- systems that implement remote voting via the Internet using cryptographic protocols.

The first and second types of electronic voting systems, although they increase the efficiency of the voting process, do not eliminate the need for voters to attend polling stations. In contrast, remote voting allows a voter to cast a vote without leaving home. However, remote voting is more complex to implement, as it requires ensuring the confidentiality and integrity of data transmitted over the Internet. This study focuses specifically on this type of electronic voting, namely internet voting.

Based on their structure, remote electronic voting systems are divided into centralized and decentralized systems. A centralized voting system has a hierarchical structure in which all voting data are accumulated in a central trusted node responsible for counting votes and publishing the results. The disadvantages of this approach include the following:

- failure of the central node may lead to the shutdown of the entire system;
- failure of the central node may result in the loss of all data;
- voters must place trust in the central authority (Horbenko et al., 2020: 87).

In a decentralized system, there is no single trusted center; instead, all nodes operate as equal participants and may function without mutual trust. In addition, the failure of one node does not affect the functioning of the entire system, and voting data are stored in a distributed manner across multiple nodes (Horbenko et al., 2020: 87). However, this approach is significantly more complex to implement than a centralized remote electronic voting system.

Compared to traditional methods, all forms of e-voting offer several advantages, as they provide broader access to the electoral process by enabling participation of citizens who are abroad or unable to physically attend polling stations, allow for faster processing of results, reduce costs, and minimize the impact of the human factor.

Advantages of Internet Voting

The advantages and disadvantages of internet voting are most comprehensively outlined in the analytical report by O.V. Tokar-Ostapenko (Tokar-Ostapenko, 2021: 16). The most significant positive characteristics identified by the author include the following:

1. **Accessibility.** The introduction of internet voting increases the accessibility and convenience of the voting process by saving time and resources and eliminating certain physical barriers, such as the need to travel to distant polling stations or wait in queues.

2. **Inclusiveness.** Remote internet voting, as an additional option alongside traditional (paper-based) voting at polling stations, can increase the participation of voters residing abroad.

3. **Attractiveness.** The provision of information on candidates, political parties, the voting process, conditions, and results, as well as the mechanism of remote voting, on a single specialized website (online platform) enhances voter awareness and enables voters to obtain the information necessary to exercise their electoral rights.

4. **Cost-efficiency.** The implementation of internet voting may reduce the costs associated with organizing elections abroad, including expenses related to the operation of polling station commissions, the production of paper ballots, and their delivery. However, it should be noted that for at least one or two electoral cycles, internet voting will not be the only available voting method. Therefore, both traditional and online voting must be maintained, which may lead to increased costs in the short and medium term.

5. **Reduction of human resources.** The organization of internet voting requires fewer personnel compared to traditional (paper-based) voting procedures.

6. **Efficiency.** Online voting significantly accelerates both the voting process and the counting of votes, while also improving control over the organization of the electoral process.

7. **Authenticity.** When the voting procedure is properly organized and transparent, large-scale manipulation of results becomes highly unlikely. Online voting minimizes risks such as fraudulent voting or ballot stuffing.

8. **Accuracy of results.** This implies fair tabulation and reporting of results, ensuring that all votes are recorded and counted as cast, without unlawful addition or subtraction. However, the risk of distortions at the stages of data recording or vote counting should not be disregarded.

9. **Effectiveness.** Internet voting allows for the automation of electoral processes, enabling fast and accurate results and reducing the likelihood of human error. At the same time, the outcome depends on the reliable functioning of software and technical systems.

10. **Transparency.** The results of internet voting can be published immediately after the completion of voting, which reduces concerns about potential manipulation.

11. **Trust.** Citizens actively use a wide range of internet-based services and platforms, both public and private, which may contribute to building trust in the use of digital technologies within the electoral process.

For at least two decades, several countries have experimented with internet voting with the aim of strengthening political rights. For example, in 2000 Switzerland launched the “vote électronique” project to test its reliability. Since then, more than 150 trials have been conducted at the federal level, and some cantons have made electronic voting available to their citizens (ACE Project, 2018). The Swiss voter authentication method provides that each voter receives a unique access code by post, which requires prior registration. The voter must enter a personal identification number, a unique access code, date of birth, and municipality (Applegate et al., 2020). In 2008, Norway also initiated testing of internet voting and conducted pilot projects during the municipal elections in 2011 and parliamentary elections in 2013. In Canada, internet voting has been available in certain provinces (Ontario and Nova Scotia) since 2003 (ACE Project, 2018).

Countries with experience in internet voting have generally introduced it for specific categories of voters, including: (1) voters residing abroad (in certain states of Mexico, the United States, New Zealand, and Panama); (2) diplomats (in Armenia, online voting is permitted for diplomatic staff and their families abroad); (3) military personnel (in 2017, online voting was tested in Australia exclusively for military personnel deployed abroad, as well as in some U.S. states); and (4) voters who are unable to attend polling stations or voters with disabilities (for example, in the Australian state of New South Wales, online voting is available for voters with disabilities and those living in remote areas) (Tokar-Ostapenko, 2021: 8). In some cases, this represents a continuation of postal voting practices for citizens residing abroad, which are widespread in many countries, particularly those with large diasporas and significant labor migration.

The most well-known example of the implementation of electronic voting is Estonia, which was the first country in the world to introduce it at the national level in 2005. In Estonia, voters may cast their vote through an online portal multiple times during the designated early voting period, with electronic voting conducted alongside traditional voting methods. Each new vote automatically cancels the previous one, allowing voters to change their choice at any time (Slinko et al., 2021).

Prior to voting, a voter must log into the system using an ID card or Mobile ID for identification, as well as use a secure chip-based ID card and reader supported by the national public key infrastructure, enabling both secure remote authentication and legally binding digital signatures. The voting process is relatively straightforward: the voter needs a computer with internet access and an identification document or mobile ID with valid certificates and PIN codes. The combination of an identification document and PIN code ensures reliable verification of the voter's identity. Before the ballot is transmitted to the National Electoral Committee for counting, all identifying data are removed, ensuring the anonymity of the vote (Pavshuk et al., 2025).

Despite the evident advantages of these approaches — including increased voter trust due to confidentiality and data protection, reduced risks of fraud through accurate identification mechanisms, and greater convenience for citizens (particularly persons with disabilities and those residing abroad) — a number of challenges must still be addressed before the full-scale implementation of internet voting can be achieved.

Disadvantages of Internet Voting

The main challenges of internet voting stem from the fact that such systems operate as a “black box”, where votes cast by voters serve as input and aggregated numerical results constitute the output, while the internal processes remain inaccessible and are not subject to meaningful observation. This raises significant concerns, particularly with regard to compliance with the principle of free and fair elections.

According to the Communications Security Establishment of Canada (CSE), “threat actors around the world use cyber capabilities... against elections... to suppress voter turnout, interfere with election results, and steal voter information... against political parties and politicians... to conduct

cyber espionage for purposes of pressure and manipulation, as well as public discrediting... and against traditional and social media... to spread disinformation and propaganda and influence voters' opinions." Furthermore, CSE assesses that "cyber threats to democratic processes worldwide are very likely to increase in both number and sophistication" in the coming years (CDL-AD(2019)016-e, 2019: 28–29).

According to O.V. Tokar-Ostapenko (Tokar-Ostapenko, 2021: 16), the key risks associated with internet voting include the following:

1. **Technical failures.** Malfunctions related to software or hardware (such as faulty code, system interruptions, overloads, or equipment failures) may lead to errors in voting or vote counting and, in the worst-case scenario, may fully compromise the electoral process.

2. **Cybersecurity risks.** Internet voting systems must be protected against unauthorized external access and manipulation of votes.

3. **Challenges to ballot secrecy.** It must be impossible to establish a link between a vote and a specific voter. This is essential to ensure that voters can express their will freely, without coercion, intimidation, or vote-buying.

4. **Protection of personal data.** Ensuring the security of voters' personal data submitted during authentication and voting, particularly in cross-border contexts, remains highly complex.

5. **Vulnerability of personal devices.** Personal devices are susceptible both to deliberate external interference, as many personal computers and mobile devices are insufficiently protected, and to ordinary technical malfunctions. From a technical perspective, cybercriminals may conduct large-scale attacks on voters' devices through malware infections; redirect voters to fraudulent voting websites; steal or obtain authentication credentials; and thereby prevent voters from casting their votes, alter votes, monitor voting behavior, or use stolen credentials to gain unauthorized access to and compromise voting systems. Such actions may ultimately lead to the manipulation of election results or undermine their integrity (Applegate et al., 2020: 16–17). These threats are considered among the most complex and least resolved challenges in the field of election cybersecurity.

6. **Risk of misidentification.** In an uncontrolled remote voting environment, there is a risk that eligible voters may be excluded from voting, while unauthorized individuals may gain access and vote unlawfully.

7. **Limited auditability of election results.** The absence of backup paper records reflecting how voters cast their ballots (so-called “paper trail”) significantly restricts the ability to verify election results. This prevents the recounting of votes in the event of electronic system failures and complicates the auditing of election results in case of disputes.

8. **Human factor.** For example, system administrators who have access to servers and voting software may, either intentionally or unintentionally, create vulnerabilities that enable attacks, such as through the use of infected USB flash drives or by weakening system security protections.

9. **Inequality of access.** Unequal access to electronic services may arise due to the lack of technical resources, as well as insufficient knowledge and digital skills. It is essential to avoid situations in which political rights are effectively more accessible to wealthier or younger voters, while economically disadvantaged or older voters face difficulties in accessing the electoral process.

Through the Lens of Electoral Law Principles

The issue of the inability to fully ensure the fundamental principles of electoral law when applying alternative voting methods, including internet voting, was addressed in the fundamental work of Yu. Kliuchkovskiy (Kliuchkovskiy, 2018). The author argued that internet voting does not protect voters from undue influence, fails to ensure the secrecy of the ballot, and does not provide sufficient guarantees from the state. The refusal of the state to guarantee ballot secrecy, or the transfer of this responsibility to the voter, cannot be considered acceptable.

According to Kliuchkovskiy, the formal acknowledgment of such a refusal is incompatible with the international legal obligations of states in the field of electoral rights. In particular, the right to vote by secret ballot, enshrined in Article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights (1966), must be guaranteed and ensured by the state in accordance with Article 2 of the Covenant. Furthermore, the obligation to conduct elections by secret ballot is explicitly закреплене in Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950). Therefore, a state bound by such obligations should not

place voters in a position where they are offered a voting mechanism lacking these guarantees (Kliuchkovskyi, 2018: 534).

The secrecy of the vote, particularly at the stage of storage within databases of information systems, and the anonymity of the vote during its processing, are ensured primarily by software mechanisms. As a result, the possibilities for public oversight of compliance with the requirements of secret voting are significantly limited, if not entirely excluded (Kliuchkovskyi, 2018: 534). Alternative voting methods, including internet voting, which attempt to balance the principles of universal suffrage and secret ballot by significantly reducing guarantees of secrecy, should therefore be considered unacceptable (Kliuchkovskyi, 2018: 542). Some scholars have characterized their introduction as a “trade-off between convenience and security” (Balicki and Preisner, 2007).

Internet voting also poses serious risks with regard to ensuring the personal nature of voting. Voter identification in such systems is typically carried out through software-based methods, often relying on identity documents that allow electronic data reading and digital signatures. In practice, this results in the identification of the voter’s document rather than the voter as an individual, which creates risks of misuse if such documents fall into unauthorized hands (Kliuchkovskyi, 2018: 542).

A number of countries have abandoned internet voting due to security concerns, including the Netherlands (since 2007), France (2017), and Norway (since 2018) (Applegate et al., 2020: 24–26).

The German Federal Constitutional Court concluded that electronic voting is unconstitutional for several reasons: voters are required to place blind trust in technology; they have no means of verifying how their votes are counted; and any new voting system must be as transparent and understandable to an ordinary voter as the system it replaces (German Federal Constitutional Court, 2009, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07).

David Jefferson, in his work *“The Inherent Security Vulnerabilities of Internet Voting”*, reached the following conclusion: “Internet voting systems are vulnerable to denial-of-service attacks, spoofing attacks, malicious code attacks, spyware attacks, remote management attacks, and automated vote-selling schemes. These attacks are powerful enough to compromise large numbers of votes — disenfranchising voters, spying on their votes, changing their votes, or buying

votes. Such attacks may succeed, potentially altering election results, while remaining completely undetected. They can be launched by anyone, from a lone individual to a foreign government. These vulnerabilities are fundamental and cannot be eliminated with current hardware, software, or internet protocols. Until the security architecture of the internet and personal computers is fundamentally redesigned, internet voting in public elections should remain unacceptable” (Jefferson et al., 2004: 20–21).

3. CONCLUSIONS

Internet voting is a complex and controversial voting technology from the perspective of ensuring cybersecurity, compliance with electoral principles, and proper legal regulation. At the same time, it should not be dismissed as a promising, and in certain circumstances necessary, instrument for the development of democratic procedures, particularly in light of the rapid digitalization of society and the evolution of information technologies. In modern conditions, it is evident that it is impossible to predict the new challenges the international community may face or the technological advancements that may be achieved in the near future. Therefore, careful and systematic preparation for the potential implementation of such solutions is essential, including a high level of planning, legal regulation, and thorough testing of both technical and software components.

For the introduction of internet voting, it is necessary to ensure full compliance with all principles of democratic elections and referendums. At the same time, the level of reliability and security of such voting must correspond to the standards of traditional electoral procedures conducted without the use of electronic technologies.

The analysis allows for the identification of the following legal requirements for the implementation of internet voting:

- ensuring proper constitutional and legislative regulation of internet voting, including amendments to the Constitution where necessary;
- ensuring end-to-end verifiability of the electoral process, allowing independent verification of vote counting without revealing the voter’s choice;

- providing a legal framework for multiple electronic voting within a defined period, with only the final vote being counted, as a safeguard against coercion and vote-buying;
- guaranteeing the principle of “one person — one vote”, including mechanisms preventing multiple counting of votes across different voting channels (online and traditional);
- ensuring the voter’s freedom to choose the method of voting without the risk of double counting;
- establishing clear legal rules for voter identification and authentication procedures while ensuring data protection and ballot secrecy;
- introducing mandatory procedures for independent audit and public oversight of internet voting systems, including verification of their technical reliability and compliance with democratic standards.

In light of the combined legal, technical, and organizational requirements, as well as the current level of development of software and hardware infrastructures, it may be concluded that the full-scale implementation of internet voting in the foreseeable future remains unlikely.

BIBLIOGRAPHY:

1. ACE Project (2018) *Elections and Technology*. Available at: <https://aceproject.org/ace-en/topics/et/default> (download date: 21 February 2026).
2. Applegate, M., Chanussot, T. and Basystyi, V. (2020) *Internet Voting: Considerations for Electoral Management Bodies*. IFES. Available at: <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2020/04/IFES-White-Paper-Applegate-Chanussot-Basystyi-%E2%80%98Considerations-on-Internet-Voting%E2%80%99-Mar-2020-Ukr-1.pdf> (download date: 20 February 2026).
3. Balicki, R. and Preisner, A. (2007) 'E-Voting – szanse, możliwości, zagrożenia', in Grabowska, S. and Grabowski, R. (eds.) *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*. Rzeszów, pp. 50–73.
4. CDL-AD(2019)016-e (2019) *Joint Report on Digital Technologies and Elections*. Venice Commission. Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)016-e) (download date: 20 February 2026).
5. Horbenko, I.D., Onopriienko, V.V., Horbenko, Yu.I., Kuznetsov, O.O., Isirova, K.V. and Rodinko, M.Yu. (2020) 'Problems, principles of construction and prospects for the development of the national electronic voting system in Ukraine', *Radiotekhnika*, Issue 200, pp. 85–97. Available at: https://nure.ua/wp-content/uploads/2020/Scientific_editions/radio_engineering_200/010.pdf (download date: 21 February 2026).
6. Jefferson, D., Rubin, A.D., Simons, B. and Wagner, D. (2004) *A Security Analysis of the Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE)*. Available at: https://www.acm.org/binaries/content/assets/public-policy/usacm/e-voting/reports-and-white-papers/serve_report_full_paper.pdf (download date: 20 February 2026).
7. Judgment of the German Federal Constitutional Court (2009) Case Nos. 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, 3 March 2009. Available at: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/03/cs20090303_2bvc000307en.html (download date: 20 February 2026).

8. Kliuchkovskiy, Yu.B. (2018) *Principles of Electoral Law: Doctrinal Understanding, Current State and Prospects for Legislative Implementation in Ukraine*. Kyiv: Vaite. Available at: https://fpk.in.ua/images/biblioteka/3bac_pravo/Klyuchkovskyy-YU.B.-Monohrafiya.pdf (download date: 20 January 2026).
9. Pavshuk, K.O., Mokhonchuk, B.S., Romaniuk, P.V., Liubchenko, O.O. and Murtishcheva, A.O. (2025) 'Possibilities of implementing e-voting system in Ukraine', *Politics in Central Europe*, 21, pp. 211–229. Available at: https://www.politicsincentraleurope.eu/images/_PCE/2025/PCE_21-2/Pavshuk_et_al_PCE_21_2025_2.pdf (download date: 23 February 2026).
10. Slinko, T., Reznik, O., Kravchuk, M., Serohin, V. and Streliański, V. (2021) 'Use of information and communication technologies in the election process: Ukrainian realities and foreign experience' *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 24(1), pp. 1–7.
11. Tokar-Ostapenko, O.V. (2021) *Remote Electronic Voting as a Mechanism for the Exercise of Electoral Rights of Ukrainian Citizens Abroad*. Kyiv: NISS. Available at: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_15_2021.pdf (download date: 20 February 2026).

THE FORMATION OF A BARRIER-FREE ENVIRONMENT IN UKRAINE AS A COMPONENT OF THE REALISATION OF THE HUMAN RIGHT TO EDUCATION: NATIONAL EXPERIENCE AND THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Dr. Sc., Assoc.prof. Uliana Koruts

West Ukrainian National University

Ternopil, Ukraine

u.koruts@wunu.edu.ua

Abstract.

The article provides a comprehensive analysis of the formation of a barrier-free environment in Ukraine as a component of the implementation of the human right to education, taking into account national experience and the case law of the European Court of Human Rights. The relationship between barrier-free accessibility and the principles of equality, non-discrimination, and accessibility of educational services is examined.

The provisions of international treaties in the field of the right to education are analysed, in particular the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the European Convention on Human Rights, as well as the approaches developed in the case law of the European Court of Human Rights regarding ensuring effective access to education. It is established that barrier-free accessibility encompasses not only the physical accessibility of educational infrastructure, but also organisational, informational, and digital aspects, including the provision of reasonable accommodation and the creation of an inclusive educational environment.

Special attention is paid to the current state of implementation of barrier-free principles in Ukraine, particularly in the context of wartime challenges that give rise to new barriers in access to education. Based on the analysis of the case law of the European Court of Human Rights, it is substantiated that the failure of the state to fulfil its positive obligations to eliminate such barriers may be regarded as a violation of the right to education.

It is concluded that the formation of a barrier-free educational environment requires the improvement of legal regulation, strengthening of institutional capacity, and the implementation of comprehensive practical mechanisms aimed at ensuring equal access to education for all.

Key words: *barrier-free environment, inclusiveness, right to education, accessibility, European Court of Human Rights*

PROBLEM STATEMENT

The issue of forming an inclusive and barrier-free environment in Ukraine under current challenges is gaining particular relevance, as it is directly linked to the protection of fundamental human rights and compliance with the principles of equality and non-discrimination. In the context of armed aggression against Ukraine, issues of accessibility and inclusion extend beyond social policy, transforming into a complex legal and humanitarian problem. This is due to the combination of pre-existing structural barriers with new challenges caused by the war, which significantly complicate the realization of the right to education and other fundamental rights.

Russia's war against Ukraine has created multidimensional obstacles to ensuring barrier-free access to educational services, including physical, informational, digital, and social barriers. The destruction of infrastructure, disruption of transport accessibility, forced displacement of the population, instability of the digital environment, and increasing need for medical and psychological support significantly affect the ability of persons with disabilities and other vulnerable groups to fully participate in the educational process. At the same time, the number of individuals requiring additional accessibility conditions is increasing, due both to new cases of disability and to the aggravation of existing limitations.

Accessibility and inclusion, however, should be regarded not only as a legal guarantee but also as an instrument of social resilience and recovery. As an example, the educational process in this context performs not only a knowledge-transfer function but also contributes to rehabilitation, social integration, and the expansion of opportunities for individuals in difficult life circumstances. Thus, the study of the formation of a barrier-free inclusive environment in Ukraine during wartime is necessary for assessing the effectiveness of state policy, improving mechanisms for the implementation of international standards, and identifying practical solutions capable of ensuring real rather than declarative accessibility and the effective realization of human rights. Of particular importance in this process is the generalization of national experience and its correlation with the case law of the European Court of Human Rights, which opens opportunities for the further development of inclusive approaches within the European educational space.

ANALYSIS OF RECENT RESEARCH AND RUBICATIONS

Academic scholarship provides a comprehensive understanding of current trends in ensuring the right of persons with disabilities to education, particularly in the context of wartime challenges that have significantly exacerbated structural imbalances and unequal access. The existing body of research reveals several key directions of scholarly inquiry: inclusive education as a guiding principle of the educational system, barriers and inequalities, international legal frameworks, instruments of legal protection, and adaptive mechanisms for responding to crisis situations.

The relevance of this research is determined by the fact that, in the context of armed conflict, access to education becomes not only a legal but also a humanitarian issue. Education performs a stabilising and integrative function, providing a sense of normality, fostering compensatory skills, supporting socialisation, and reducing the risk of marginalisation. For persons with disabilities, these functions are of dual importance: the educational process may serve as a means of rehabilitation, psychological support, and an instrument for expanding opportunities. Disruption of access to education in wartime creates long-term consequences not only for individuals but for society as a whole, exacerbating inequality, exclusion, and social tension.

O. Rohovska and U. Prykhodko emphasise the interrelation between international standards on the rights of persons with disabilities, in particular the provisions of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, and national legal practice. They underline that international norms provide for the unconditional accessibility of education even in emergency situations; however, the actual mechanisms of implementation in Ukraine require systematic improvement (Rohovska, O. and Prykhodko, U., 2025:168) the authors also pay particular attention to issues of accessibility of information, digital resources, and adapted educational materials, which have a decisive impact during wartime conditions (Rohovska, O., Prykhodko, U., 2025:168).

I. Humenyuk and O. Marunchak, in their analysis of social support for persons with disabilities in the educational process, emphasise the importance of intersectoral cooperation, the involvement of non-governmental organisations, and the development of psychosocial support services (Humeniuk and Marunchak, 2024:31). They also stress that the successful inclusion of persons with disabilities in the educational environment depends on the comprehensive cooperation of educational, social, and medical institutions (Humeniuk and Marunchak, 2024:31). In wartime conditions, such multi-level support becomes crucial, as the deteriorating humanitarian situation and heightened vulnerability of persons with disabilities increase the need for additional accessibility guarantees.

The aim of this scientific article is a comprehensive analysis of the formation of a barrier-free inclusive environment in Ukraine as a component of the realisation of the right to education, taking into account national legal regulation, its practical implementation, as well as the standards and approaches developed in the case law of the European Court of Human Rights.

MAIN BODY OF THE STUDY

The war acts as a catalyst for previously latent problems of inclusion, making them critically visible. This confirms the need to revise inclusive education strategies, including comprehensive resource mobilisation, interagency coordination, and the prioritised allocation of funding for the restoration of physical and digital accessibility, as well as the provision of psychosocial support (Kupnovytskyi, 2024:55). Such an approach makes it possible not only to ensure compliance with

international standards but also to enhance the effectiveness of state policy in the field of protecting the rights of persons with disabilities under martial law.

The current development of the education system in Ukraine takes place in the context of the consolidation of human rights principles, equality of opportunity, and non-discrimination, which leads to increased attention to issues of inclusion and the formation of a barrier-free environment. These processes have gained particular relevance in the context of the state's European integration course, as well as the need to ensure access to education for all categories of the population, including persons with disabilities and other vulnerable groups.

Y. Pidvalna examines the issue of barriers in the educational environment and institutional risks that become more pronounced during crisis periods (Pidvalna,2025:71). She emphasises that even in the presence of inclusive policies, a significant number of educational institutions are unable to ensure barrier-free physical environments, accessibility of learning materials, and IT tools (Pidvalna,2025:71). This is particularly relevant in wartime conditions, when security restrictions, infrastructure destruction, and population displacement create additional obstacles to the continuity of education.

The regulatory framework for inclusive education and barrier-free accessibility in Ukraine is formed at several levels and is characterised by systematic development. The basic principles are enshrined at the legislative level, in particular in the Law of Ukraine "On Higher Education," which defines equal access to educational services, the creation of special conditions for students with special educational needs, and guarantees for the realisation of their rights in the educational process (Law of Ukraine "On Higher Education",2014).

The development of these provisions is further specified in subordinate legislation, in particular in the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 10 July 2019 No. 635, which establishes the procedure for organising inclusive education in higher education institutions. This document regulates the mechanisms for creating an inclusive educational environment, provides for individual support for students, and the adaptation of the educational process in accordance with their needs (Cabinet of Ministers of Ukraine, Resolution No. 635.2019).

An important stage in shaping state policy in the field of barrier-free accessibility was the approval of the National Strategy for Creating a Barrier-Free Environment in Ukraine until 2030. This Strategy defines a comprehensive approach to eliminating physical, informational,

educational, and social barriers and directs state policy towards the implementation of universal design and inclusive practices. Its implementation is ensured through phased action plans, in particular for 2023–2024 and 2025–2026, which demonstrates the consistency and long-term nature of state obligations in this area.

At the level of sectoral governance, significant importance is attributed to regulatory acts of the Ministry of Education and Science of Ukraine aimed at the practical implementation of inclusive approaches. In particular, the introduction of a pilot project to establish student support centres in higher education institutions represents an important step towards the institutionalisation of student support systems and the development of the service component of the educational process.

At the same time, the implementation of state barrier-free policies is also reflected at the regional level. The approval of relevant action plans by regional military administrations and education management authorities demonstrates the decentralisation of approaches and the adaptation of national initiatives to local needs and available resources.

Overall, the current state of the regulatory framework for inclusion and barrier-free accessibility in Ukraine demonstrates an active process of development and harmonisation with European standards. Ukraine is not only forming its own model of an inclusive educational environment but is also actively adopting international experience, adapting it to the national context. However, further research is required to analyse the effectiveness of the implementation of adopted measures and to determine prospects for improving inclusive practices in higher education.

The systemic integration of infrastructural, digital, and psychosocial components creates a foundation for restoring inclusive education and minimising barriers. At the same time, the absence of such integration leads to increased educational inequality and the deepening of discriminatory effects that may persist long after the end of hostilities. Thus, war acts not only as a factor intensifying barriers but also as a marker of the effectiveness of state human rights policy, making compliance with international standards a critically important indicator.

Alongside the restoration of educational institutions, the development of distance inclusive technologies becomes particularly important. In conditions of constant danger and limited access to offline education, digital tools perform a key function in ensuring equal access; however, their effectiveness depends on adaptability, the availability of multisensory materials, and the ability

to meet the needs of children with various developmental disorders. Ukrainian scholars emphasise that digital platforms remain insufficiently adapted for children with intellectual, sensory, and complex disabilities, which creates new barriers and threatens the emergence of digital marginalisation in wartime conditions (Osmanova, Ostriancko, 2025:108).

Providing teachers with specialised resources is becoming one of the key directions for mitigating educational losses. The lack of adapted didactic materials, assistive technical tools, and methodological guidelines complicates the implementation of inclusive tasks even when basic educational structures are in place [8, p. 59]. Teacher training for work under conditions of uncertainty, constant stress, and increased workload requires a significant expansion of professional development programmes capable of integrating psycho-pedagogical, digital, and rehabilitation competencies. Without strengthening human resources, inclusive education in wartime risks losing functionality, and teaching teams may lose their ability to compensate for the consequences of disrupted accessibility (Varhuliak, 2025:59).

The growing need for rehabilitation and psychosocial support requires the integration of medical, psychological, and social services directly into the educational process. The war has significantly increased the level of trauma among both children and teachers, making the psychosocial component an integral part of the educational trajectory (Horishna, Petroko, Stoliaryk, 2023:21). Researchers note that the effective combination of education and rehabilitation services can minimise regression in learning outcomes, stabilise students' emotional states, and promote inclusive interaction. At the same time, the lack of interagency coordination mechanisms complicates the implementation of such integrated models.

The need for strengthened coordination between public authorities and international partners defines the systemic nature of education accessibility challenges during wartime (Shevchuk, 2025:3). The necessity of simultaneously ensuring security, accessibility, adaptation of digital platforms, and development of rehabilitation services goes beyond the competence of individual institutions. Studies confirm that coordinated actions of ministries, local self-government bodies, international humanitarian organisations, and civil society initiatives contribute to the creation of a more resilient inclusive infrastructure capable of functioning even under conditions of persistent security risks (Shevchuk, 2025:3).

Overall, equal access to education for persons with disabilities during wartime can be ensured only through the simultaneous modernisation of infrastructure, digital platforms, human resources, and rehabilitation and psychological mechanisms. In this context, strategic planning becomes crucial, integrating inclusive approaches into all areas of education policy and ensuring system resilience even in conditions of armed conflict. Such an approach enables compliance with international human rights standards and minimises the risk of discrimination, which is particularly important in the context of prolonged destruction of social infrastructure and increasing needs among the most vulnerable population groups.

In this study, attention is drawn to international legal standards, which are currently gaining particular relevance and significance, especially in the context of law enforcement practice in Ukraine today.

Thus, an analysis of the provisions of key international legal instruments in the field of protection of the rights of persons with disabilities demonstrates stable and inherent requirements regarding the provision of access to education, which cannot be suspended or restricted even during a state of martial law. The central instrument among them is the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, which establishes the obligation of States Parties to ensure an inclusive education system at all levels and to create conditions for the “realisation of the right to education without discrimination and on the basis of equal opportunity”. The Convention also emphasises the need for reasonable accommodation, effective individual support, accessibility of the educational environment, and adaptation of learning materials. Even in emergency situations, including war, the Convention does not allow derogation from these guarantees, as the right to education for persons with disabilities is of a structural nature, closely linked to the principle of non-discrimination, which cannot be limited under any circumstances. This is further confirmed by the general principles of the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, which in its recommendations stresses that States must ensure the continuity of inclusive support even during humanitarian crises .

Particular attention in the context of this article is given to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which dedicates two articles to the right to education—Articles 13 and 14 . It should be noted that Article 13, being the most extensive provision of the Covenant, constitutes the most comprehensive international legal norm on the right to education.

It is important to note that these provisions correspond to Article 26 of the Universal Declaration of Human Rights; however, Article 13 of the Covenant expands upon the Declaration in three key aspects. First, education should develop in the human being a “sense of dignity.” Second, it should enable all persons to participate effectively in a free society. Third, education should promote understanding among all ethnic, national, racial, and religious groups. Among the educational objectives common to Article 26 of the Declaration and Article 13 of the Covenant, the provision that education shall be directed to the full development of the human personality is of particular importance.

Of particular significance for the present study of the right to education, especially its inclusive components, are the provisions of General Comment No. 13 of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (General Comment No.13,1999). The right to education in all its forms and at all levels must be characterised by four interrelated and essential features, and it is therefore appropriate to outline them. These are commonly referred to as the “4-A” framework:

1. **Availability.** Functioning educational institutions and programmes must be sufficiently available within the jurisdiction of the State Party. For their effective operation, adequate conditions are required depending on the development context, including appropriate buildings or protection from environmental factors, sanitation facilities for both sexes, safe drinking water, qualified teaching staff with competitively remunerated salaries at the national level, learning materials, and, where necessary, libraries, computer equipment, and modern information technologies.
2. **Accessibility.** Educational institutions and programmes must be accessible to everyone without discrimination. Accessibility includes three interrelated dimensions: physical accessibility, economic accessibility, and informational accessibility.
3. **Acceptability.** The form and content of education, including curricula and teaching methods, must be acceptable—that is, relevant, culturally appropriate, and of good quality for learners and, where applicable, for their parents. This corresponds to the objectives of education set out in Article 13(1) of the Covenant.
4. **Adaptability.** Education must be flexible and capable of adapting to the changing needs of societies and communities, as well as to the diverse social and cultural contexts of learners.

Today, these criteria clearly highlight the substance of the right in terms of ensuring barrier-free accessibility and inclusiveness.

Like all human rights, the right to education imposes three types of obligations on States Parties: to respect, protect, and fulfil. In particular, the obligation to fulfil includes the duty both to facilitate and to directly provide education, creating conditions for its full realisation.

The formation of a barrier-free and inclusive environment is a key element in the implementation of human rights. In this context, the practical implementation of international legal norms and the case law of the European Court of Human Rights acquire particular significance. Case law shows that formal equality does not always ensure the effective participation of persons with disabilities in public life, and States bear positive obligations to create conditions for the actual accessibility and inclusion. The case law of the European Court of Human Rights is particularly important for revealing the substantive meaning of rights, as the Court consistently develops the approach that States' positive obligations in the field of education include the requirement to ensure conditions enabling persons with disabilities to exercise their rights without factual or indirect barriers.

Particularly illustrative in this regard is the case *Guberina v. Croatia* (2016). The applicant, the father of a child with a severe disability, purchased housing adapted to his child's needs; however, the tax authorities refused to grant a tax exemption, arguing that the family already formally owned real estate. The applicant argued that such a formalistic application of the law was discriminatory and failed to take into account the specific needs of his child.

The European Court of Human Rights found a violation of Article 14 of the Convention (prohibition of discrimination) in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1 (protection of property). The Court reached several fundamental conclusions that are of significant importance for the development of standards of barrier-free accessibility and inclusion:

- 1) **Formal equality does not equal substantive equality.** The Court emphasised that the uniform application of law to all individuals does not guarantee genuine equality if the specific circumstances and needs of particular groups, such as persons with disabilities, are not taken into account.

- 2) **The need to take disability into account.** The Court stated that public authorities must consider the specific needs of persons with disabilities and create conditions ensuring their effective access to resources and services. In the present case, housing policy and tax benefits should have been adapted to the specific needs of the applicant's child.
- 3) **Indirect discrimination.** The Court explicitly demonstrated that discrimination may exist even in the absence of intent by the State: a formally neutral rule may place persons with disabilities at a disadvantage if their specific needs are not taken into account.
- 4) **A broader understanding of barrier-free accessibility.** The ECtHR indicated that accessibility does not concern only physical aspects (such as ramps or lifts), but also social and economic conditions that enable an individual to participate fully in society.
- 5) **Positive obligations of the State.** The Court stressed that the State is obliged to create conditions for the effective participation of persons with disabilities, rather than relying solely on declaratory rights. This includes the adaptation of policies, tax benefits, and social programmes.

Thus, *Guberina v. Croatia* constitutes a classic example of how the ECtHR develops the concept of substantive equality and reasonable accommodation, establishing the obligation of States to take into account the specific needs of individuals when applying formally neutral rules (Case *Guberina v. Croatia*, 2016). For Ukraine, this represents an important signal regarding the need not only to enshrine rights in legislation but also to ensure their effective implementation through a barrier-free environment in housing, education, social, and pedagogical spheres.

Other ECtHR judgments also shape standards of inclusion and barrier-free accessibility. For instance, in *Çam v. Turkey* (2016), the Court found a violation of Article 14 of the European Convention in conjunction with Article 2 of Protocol No. 1 due to the denial of access to a music academy for a person with a visual impairment without reasonable accommodation [16]. In *Enver Şahin v. Turkey* (2018), the ECtHR emphasised the necessity of physical accessibility of university premises. The judgment in *Glor v. Switzerland* (2009) demonstrates that formally neutral rules may have a discriminatory effect if they disregard the needs of persons with disabilities.

Overall, the case law of the ECtHR is gradually developing an approach under which States must ensure not only formal but also substantive equality by creating conditions for the full

participation of persons with disabilities in society. The Ukrainian experience in forming a barrier-free inclusive environment, together with the development of its legal framework and state strategies, gains additional value when compared with ECtHR case law, particularly through the principles of reasonable accommodation, substantive equality, and social inclusion.

CONCLUSIONS

Ensuring equal access to education for persons with disabilities in wartime conditions is becoming systemic in nature and requires a reconsideration of the current model of inclusive policy. The combination of infrastructural destruction, digital limitations, internal displacement, workforce depletion, and psychosocial vulnerability creates multi-layered barriers that significantly restrict the exercise of educational rights. Distance learning, which was intended to perform a compensatory function, generates new forms of inequality due to insufficient adaptability of platforms, a lack of specialised materials, and the absence of individualised support. At the same time, the destruction of specialised facilities, resource rooms, and rehabilitation services makes the inclusive environment fragmented and unstable.

Russia's armed aggression against Ukraine has significantly exacerbated existing barriers, complicating the effective realisation of the rights of persons with disabilities and other vulnerable groups. Physical, digital, social, and psychological constraints associated with infrastructure destruction, population displacement, and deteriorating security conditions highlight the need for a comprehensive approach to rebuilding an inclusive education system.

The study confirms that the formation of a barrier-free and inclusive environment in Ukraine is an integral element of the realisation of fundamental human rights, in particular the right to education. Accessibility, acceptability, adaptability, and availability of educational services are determined not only at the legislative level but also through their practical implementation in housing, educational, and social spheres.

International legal standards, in particular Articles 13 and 14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 26(2) of the Universal Declaration of Human Rights, and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, establish comprehensive requirements for education as a means of personal development, participation in public life, and

promotion of mutual understanding among different population groups. Ukraine must integrate these standards into its national legislation and practice.

The case law of the European Court of Human Rights, particularly *Guberina v. Croatia* (2016), demonstrates that formal equality does not guarantee the effective participation of persons with disabilities. The State must ensure conditions that effectively eliminate the discriminatory effects of formally neutral rules by adapting policies, programmes, and resources to specific needs.

Effective provision of inclusive education requires the integration of physical, digital, human resource, and psychosocial components. Of particular importance is the development of distance learning technologies, adapted materials, teacher training, and interagency coordination, which ensure the resilience of the system even in crisis conditions.

Ukraine's legal framework and state strategies for developing a barrier-free environment demonstrate active alignment with European standards. Comparison with ECtHR case law allows for the identification of gaps in the implementation of rights and the development of mechanisms to address them in the fields of education, social policy, and housing infrastructure.

Barrier-free education is not only a legal but also a humanitarian instrument: it contributes to rehabilitation, social integration, stabilisation of psycho-emotional well-being, and reduction of marginalisation risks. In the long term, the development of a resilient inclusive education system is critically important for post-conflict societal recovery.

REFERENCES

1. Rohovska, O., Prykhodko, U. (2025). Sotsialni naslidky, vyklyky ta ryzyky dlia molodi z invalidnistiu v umovakh voiennoho stanu [Social consequences, challenges and risks for youth with disabilities under martial law]. *Vvichlyvist. Humanitas*, (2), 166–172. <https://doi.org/10.32782/humanitas/2025.2.22>
2. Humeniuk, I. L., Marunchak, O. V. (2024). Okhorona pratsi ta bezpeka zhyttiediialnosti v umovakh inkluzii [Occupational safety and life safety in conditions of inclusion]. *Sotsialna robota ta psykhologhiia: osvita i nauka*, (2), 29–34. <https://doi.org/10.32782/3041-1351/2024-2-5>
3. Kupnovytskyi, N. P. (2024). Mizhnarodno-pravovi standarty sotsialnoho zakhystu osib z invalidnistiu: zahalni pryntsyipy, spetsialni normy ta pravo na zakhyshchenist [International legal standards of social protection of persons with disabilities: general principles, special norms and the right to security]. *Publichne upravlinnia ta sotsialna robota*, 2, 52–57. <https://doi.org/10.32782/3041-1319/2024-2-9>
4. Pidvalna, Yu. V. (2025). Osoblyvosti protsesu sotsialnoi adaptatsii molodi z invalidnistiu v zakladakh vyshchoi osvity [Features of the process of social adaptation of youth with disabilities in higher education institutions]. *Sotsialna robota ta psykhologhiia: osvita i nauka*, (1), 70–74. <https://doi.org/10.32782/3041-1351/2025-1-12>
5. Verkhovna Rada of Ukraine. (2014). *Law of Ukraine “On Higher Education” No. 1556-VII*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>
6. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2019). *Resolution No. 635 “On approval of the Procedure for organizing inclusive education in higher education institutions”*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/635-2019-%D0%BF#Text>
- Cabinet of Ministers of Ukraine. (2021). *Order “On approval of the National Strategy for Creating a Barrier-Free Environment in Ukraine until 2030”*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/366-2021-%D1%80#Text>
7. Osmanova, A. M., Ostrianko, T. S. (2025). Sotsialno-psykhologichna pidtrymka ta rehabilitatsiia zdobuvachiv vyshchoi osvity z invalidnistiu [Social-psychological support and rehabilitation of

- students with disabilities]. *Inkluziia i suspilstvo*, (1), 107–113. <https://doi.org/10.32782/2787-5137-2025-1-13>
8. Varhuliak, O. H. (2025). Poniattia ta osoblyvosti administratyvno-pravovoho mekhanizmu vykonannia Konventsii OON pro prava osib z invalidnistiu v Ukraini [Concept and features of the administrative-legal mechanism for implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Ukraine]. *Yevropeiskyi pravnychi chasopys*, 9, 57–63. [https://doi.org/10.36919/3041-1149\(Print\).9.2025.57-63](https://doi.org/10.36919/3041-1149(Print).9.2025.57-63)
9. Horishna, N. M., Petroko, Zh. V., Stoliaryk, O. Yu. (2023). Zakonodavchi aspekty sotsialnoi reabilitatsii ditei z invalidnistiu: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid [Legislative aspects of social rehabilitation of children with disabilities: domestic and foreign experience]. *Inkluziia i suspilstvo*, (2), 19–27. <https://doi.org/10.32782/2787-5137-2023-2-3>
10. Shevchuk, N. V. (2025). Evoliutsiia mizhnarodnykh standartiv pravosubiektnosti osib z invalidnistiu [Evolution of international standards of legal personality of persons with disabilities]. *Problemy suchasnykh transformatsii. Seriia: Pravo, publichne upravlinnia ta administruvannia*, (15), 6. <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2025-15-01-14>
11. United Nations. (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>
12. United Nations. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights*. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043
13. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (1999). *General Comment No. 13: The Right to Education (Article 13 of the Covenant)*. Refworld.
14. European Court of Human Rights. (2016). *Guberina v. Croatia (Application No. 23682/13), Judgment of 22 March 2016*. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-161530>
15. Council of Europe. (1950). *European Convention on Human Rights*. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
16. European Court of Human Rights. (2016). *Çam v. Turkey (Application No. 51500/08), Judgment of 23 February 2016*. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158975>
17. European Court of Human Rights. (2018). *Enver Şahin v. Turkey (Application No. 23065/12), Judgment of 30 January 2018*. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-180499>



18. European Court of Human Rights. (2009). *Glor v. Switzerland (Application No. 13444/04)*, *Judgment of 30 April 2009*. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92525>
19. Hryn, N. V. (2025). Mizhnarodno-pravove rehuliuвання prava na pratsiu osib z invalidnistiu: okremi pytannia [International legal regulation of the right to work of persons with disabilities: selected issues]. *Kyivskyi chasopys prava*, (4), 7–11. <https://doi.org/10.32782/klj/2024.4.1>

THE ROLE OF NATIONAL COURTS IN EUROPEAN INTEGRATION

Prof., Head of the EU Law Department Tetyana Komarova

Yaroslav Mudryi National Law University

Skovorody str., 77, Kharkiv, 61024, Ukraine

email: t.v.komarova@nlu.edu.ua

Abstract

National courts are the "cornerstone" of the EU judicial system, acting as courts of general jurisdiction for EU law. This role is anchored in the principle of sincere cooperation (Art. 4(3) TEU), which establishes a "partnership" between national judiciaries and the Court of Justice of the European Union (CJEU). Since the CJEU cannot implement law directly within Member States, it relies on national judges to apply the principles of direct effect and primacy, ensuring EU law protects individual rights even over conflicting national norms.

The preliminary ruling procedure (Art. 267 TFEU) is the primary mechanism for this cooperation. It creates a "living" integration law by allowing national courts to seek interpretations or challenge the validity of EU acts. Interestingly, lower courts often drive this process to enhance their prestige or bypass established national precedents, while higher courts may view the CJEU as a competitor.

For Ukraine, judicial "Europeanization" is critical. Ukrainian courts, including the Supreme Court and Constitutional Court, have proactively applied the Association Agreement and CJEU case law to interpret legislation. This "indirect harmonization" and the adoption of a "European way of thinking" by judges are essential precursors to successful EU membership.

Keywords: Court of Justice of the EU, approximation, Ukraine, EU judicial system.

THE ROLE OF NATIONAL COURTS IN EUROPEAN INTEGRATION

1. THE NATIONAL JUDGE AS THE CORNERSTONE OF THE EU JUDICIAL SYSTEM

At the current stage of development of the EU and its legal system, it can be argued that the EU judicial system is not limited solely to those judicial institutions located in Luxembourg. Despite the fact that the Court of Justice of the European Union (CJEU) resolves the most significant disputes concerning EU law and develops the EU legal order, supranational integration law is implemented and applied to ordinary private individuals specifically in the national courts of the EU Member States. A viewpoint has long been expressed in legal doctrine that national courts should be considered part of the EU judicial system (Komarek, 2007; Lenaerts, 2007). Even the case law of the CJEU characterizes national courts as "courts of general jurisdiction regarding EU law" (Case T-51/89, *Tetra Pak*).

Precisely for this reason, the European Parliament, in its Resolution 2007/2027(INI) of 9 July 2008 on the role of the national judge in the European judicial system, designated the national judge as the "first judge of EU law". The Resolution emphasized: "Community law will remain a dead letter if it is not properly applied in the Member States, including by national judges, who are the cornerstone of the judicial system of the European Union and who play a central and indispensable role in the establishment of a common European legal order".

Indeed, national courts serve as the primary instrument for the realization of EU law, and this has been made possible due to the principles of the direct effect of EU law and its primacy over the national law of Member States. The application of these principles by national courts allowed them, in cases of conflict between the norms of national legislation and the norms of EU law, to disregard the former, notwithstanding their hierarchy among the sources of national law.

Thus, a mechanism of cooperation between the CJEU and the national courts of the Member States has objectively emerged. The legal basis for the cooperation of national courts with the CJEU is Article 4(3) of the Treaty on European Union (TEU), which establishes: "Pursuant to the principle of sincere cooperation, the Union and the Member States shall, in full mutual respect, assist each other in carrying out tasks which flow from the Treaties. The Member States shall take any appropriate measure, general or particular, to ensure fulfilment of the obligations arising

out of the Treaties or resulting from the acts of the institutions of the Union. The Member States shall facilitate the achievement of the Union's tasks and refrain from any measure which could jeopardise the attainment of the Union's objectives".

Despite its relatively general nature, Article 4(3) TEU is considered one of the most frequently applied and dynamic provisions of the founding treaties, and it is this provision that establishes the algorithm of actions for national courts when considering cases related to EU law. It is within the framework of national judicial proceedings that the protection of the rights of private individuals most often occurs, as EU law has become an integral part of national legal systems. The CJEU, in turn, is not endowed with the competence to implement EU law directly into national legal systems; therefore, it utilizes, so to speak, a "partnership" with national courts.

2. THE IMPACT OF NATIONAL COURTS ON INTEGRATION THROUGH THE PRELIMINARY RULING PROCEDURE

The CJEU began establishing partnership relations with national courts at the very beginning of its interpretative activity in 1963 in the fundamental judgment in *Van Gend en Loos*. The Court noted: "The Community constitutes a new international legal order... the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals... Community law therefore not only imposes obligations on individuals but is also intended to confer upon them rights which become part of their legal heritage" (Case 26/62). This judgment marked the beginning of a new "era" of protecting private rights granted by EU law in national courts. This makes EU law unique and distinct from international law, where states are primarily the subjects.

National judicial institutions often act as the sole instrument for protecting private individuals' rights because access to judicial protection at the CJEU depends on proving many circumstances. For instance, challenging acts of EU institutions requires a person to prove *locus standi*, which is an extremely difficult task when challenging acts of general application or directives (Komarova, 2016). In such cases, a private individual can utilize an indirect means of protection through national courts, which can refer a preliminary question to the CJEU regarding the potential illegitimacy of a corresponding EU institution's act. This possibility, developed by national practice, was confirmed by the CJEU in *Unión de Pequeños Agricultores v Council*. The Court

stated that since the European Community is a community based on the rule of law, individuals must be guaranteed judicial protection of rights granted by the Community (Case C-50/00 P).

Articles 263 and 269 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), on one hand, and Article 267 TFEU, on the other, establish a comprehensive system of legal remedies and procedures for judicial control over the legitimacy of acts of EU institutions, bodies, and agencies.

Beyond challenging EU acts, the preliminary ruling procedure serves as a base for interpreting EU law. Most significant cases regarding the expansion of EU competence and the effect of EU law have originated from national courts rather than EU institutions or Member States. Article 19(1) TEU and Article 4(3) TEU, in combination, should serve as a signal for national courts to adopt an active position regarding the application of EU law and cooperation with the CJEU. The Court of Justice has noted: "In accordance with the principle of sincere cooperation... national courts are required, so far as possible, to interpret and apply national procedural law in a way that enables physical and legal persons to challenge before the courts the legitimacy of any decision or national measure related to the application of a Community act of general application" (Case C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*).

Currently, the constitutions of all Member States are adapted to their membership in the Union. However, explicit provisions on the primacy of EU law are fixed in the constitutional acts of only a few states (e.g., Lithuania, Cyprus); others limit themselves to stating the primacy of generally recognized norms of international law. Such conditions create room for inconsistencies and practical problems, especially in cases of conflict between EU law and national constitutional norms.

Precisely for this reason, the primary and decisive role in regulating the interaction between EU law and national law belongs directly to national courts (a role recognized by many scholars (Mattli and Slaughter, 1998)), although, undoubtedly, such functions must be performed by all public authorities. Considerable attention is also paid to this in legal doctrine, as the effective implementation of EU law involves complex mechanisms that must be shaped by all subjects of legal relations (Lang, 1998). Ensuring the effectiveness of EU law is a task for all bodies of the Member States, although national courts play the leading role in this process, as they primarily provide for the protection of the rights of physical and legal persons.

The key to cooperation between national courts and the CJEU lies in specific motives. Research by K. Alter indicates that national courts, especially constitutional and high-instance courts, often justify their use of CJEU precedents through national constitutional systems rather than the doctrine of EU law primacy (Alter, 1998). Factors influencing this practice include political and economic interests. For instance, a report from the Netherlands states that applying international rules is a manifestation of the direct interest of a small trading nation that requires open borders. Proponents of neo-functionalism argue that cooperation is influenced by the worldview and interests of individual actors—individuals, judges, and scholars (Burlley and Mattli, 1993: 62). By applying EU law, judges enhance their authority and prestige, becoming similar in function to constitutional and supreme court judges. For example, through European integration, the French Court of Cassation gained powers to review acts of Parliament, an unprecedented opportunity. The theory of inter-court competition is based on the desire of lower courts to perform the functions of higher courts or change their practice (Alter, 1998: 250). A lower national court, by referring a preliminary question, can completely change established judicial practice in its country. Higher courts may view the CJEU as a "competitor" because they cease to be monopolists of the judicial function. There have been cases where the Italian Constitutional Court or the German Federal Finance Court declared preliminary references from lower courts unlawful or canceled them. The CJEU responded by stating that no national norm, even a constitutional one, can prohibit a national court from using its discretion to make a preliminary reference (Case 13/61, *De Geus v Bosch*; Case 146/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf*). Statistics show that the majority of preliminary references originate from courts of lower instances. This demonstrates a general trend where lower national courts see cooperation with the CJEU as a factor in increasing their own importance.

3. THE ROLE OF COURTS IN THE APPROXIMATION OF NATIONAL LEGISLATION TO EU LAW

At the early stages of European integration, the orientation of national courts toward the realization of individual rights based on Community law was quite unusual. The constitutional systems of the Member States were diverse in their approaches to the relationship between international and national law; consequently, national courts found themselves in different positions regarding the implementation of supranational integration law. Member States essentially had to adapt their legal systems—and, most problematically, their constitutional frameworks—to ensure effective interaction with Community law. For some states, this process was more straightforward because their constitutions allowed national courts to apply international treaties and review national law for compliance with these treaties (e.g., France, the Netherlands). Other states, such as Belgium, Luxembourg, Italy, and Germany, lacked constitutional provisions regarding the interaction between national and international law, leaving national courts in a legal vacuum.

Given the above, it is evident that national courts must be active participants in the cooperation process with the CJEU and must bear responsibility for the implementation of EU law. This thesis is reflected in the trend established by the CJEU in its landmark *Köbler* judgment (Case 224/01). This ruling for the first time established state liability for judicial errors in the interpretation of EU law, fundamentally altering the practice of the Commission, which is responsible for the procedure of holding Member States accountable for non-compliance with EU law.

As seen in the *Köbler* case, Mr. Köbler was an Austrian professor at the University of Innsbruck employed under a public-law contract. His salary increased according to a standard seniority scheme. Subsequently, he applied for a salary increase based on a special seniority scheme for professors; although he had not served as a professor in Austria for 15 years, he met this requirement when considering his service in another EU Member State. The plaintiff argued that the requirement of 15 years of service exclusively in Austrian universities constituted indirect discrimination prohibited by EU law. Within the framework of Mr. Köbler's lawsuit, the Supreme Administrative Court of Austria referred a preliminary question to the CJEU but later withdrew the reference and, on the same day, dismissed the plaintiff's claim. The court reasoned that the

special seniority scheme was a "loyalty bonus" that legitimately justified a departure from EU law provisions on the freedom of movement for workers.

The Court of Justice responded that a Member State could be held liable for a breach of EU law caused by a judicial decision, particularly when the decision is rendered by a court of last instance, as in such cases, the individual has no other means to protect their infringed rights. The Court added that it did not consider this provision to contradict the independence of the judiciary, as it concerns the liability of the state rather than the personal liability of the judge.

Historically, the CJEU and the Commission approached the issue of state liability for the realization of EU law with great caution (in contrast to the position of international law, which operates on the concept of the unity of state power and presumes state responsibility for the activities of its judicial organs), as it borders on interference with judicial independence and may, therefore, infringe upon state sovereignty. For instance, Advocate General J. Warner, in his opinion in *Regina v Bouchereau*, argued that a judicial error should not be a ground for state liability, suggesting instead that liability should only arise from a national court's intentional disregard for EU law (Case 30/77). Furthermore, the vast majority of scholars adhered to this viewpoint. However, the Court of Justice motivated its decision by the necessity of the "legal protection of individual rights," which it prioritizes above all else. In doing so, the Court emphasized that this issue must be examined with extreme caution, and when determining state liability for a judicial decision, the nature of specific judicial functions and the requirement of legal certainty must be taken into account.

It should be noted that the conditions for the emergence of Member State liability and its obligation to provide financial compensation for a breach are general and consistent with other types of liability. These conditions are sufficiently developed in CJEU case law and concern existing violations of legal norms intended to confer rights on individuals. Moreover, such violations must be sufficiently serious, and a direct causal link must exist between the breach and the damage sustained. The Court of Justice stated that in determining the seriousness of a breach committed by a court when rendering a decision, the specific nature of judicial functions and the requirements of legal certainty must be considered; liability for the decisions of courts of last instance should arise only in exceptional cases where the court has manifestly infringed the applicable law (Joined cases 46, 48/93, *Factortame*).

As demonstrated, the cooperation between the CJEU and national courts constitutes a specific mechanism of institutional interaction between a supranational court and national judicial institutions, ensuring effective interaction between national legal systems and the integration legal system. In practice, this is realized not through the parallel operation of the CJEU and national courts, but through their effective cooperation. Consequently, the regime of legal integration is achieved not only by the adoption of legal decisions that create new doctrine but, more importantly, by the adoption of judicial practice by national legal systems and national policies.

4. APPROXIMATION IN UKRAINE: JUDICIAL PRACTICE AND THE EUROPEAN PATH

Ukraine finds itself at a critical juncture. The full-scale invasion by Russia has become the greatest challenge for the state, yet Ukraine submitted its application for membership on the fifth day of the invasion. Key milestones preceded this step: the 2014 Association Agreement and the 2019 constitutional amendments establishing the irreversibility of the course toward the EU. The Agreement set specific tasks for Ukraine with clear deadlines—over 200 EU legal acts were to be implemented into the Ukrainian legal system. The Preamble to the Association Agreement establishes unequivocally:

‘the political association and economic integration of Ukraine into the European Union will depend on the results of the implementation of this Agreement, as well as ensuring that Ukraine respects common values and achieving rapprochement with the EU in the political, economic and legal spheres.’

For this purpose, the parties conduct a continuous assessment of progress in the implementation of the EU-Ukraine AA and all domestic laws adopted to implement the obligations that Ukraine has. Article 476 of the EU-Ukraine AA envisages a monitoring mechanism, the results of which determine next steps in gradual access to chunks of the EU Internal Market, for example, access to public procurement markets or recognition of freedom to provide services. Conditionality is linked not only to compliance with specific provisions of the Agreement or legislation adopted in its implementation, but also to respect for EU values.

The opening of negotiations for Ukraine's membership in the EU in December 2023 further deepened this process and set new tasks for approximation. The introduction of such a vast number of EU acts into the legislation of a third country signifies a qualitatively new level of relations with the Union and a powerful "Europeanization" of the Ukrainian legal system (*inter alia* Lazowski and Komarova, 2023; Van der Loo, 2016).

Approximation is a complex process that occurs not only at the legislative level but also at the level of judicial application. Here, courts must play a key role. Generally, the effective functioning of the judiciary is a cornerstone of European integration, as in the negotiation process for EU membership, the judiciary and justice issues are assigned to the First Cluster ("Fundamentals"), which is the first to open and the last to close. Without real progress in this cluster, membership negotiations cannot be concluded. In our view, when evaluating compliance with the requirements of this cluster, the EU will focus not only on legislative steps regarding the guarantees of independence in the formation and functioning of courts—which are undoubtedly vital—but also on the practice of Ukrainian courts, the expansion of their interpretative and application practices, and their "European way of thinking."

Therefore, it is of great interest to examine the practice of Ukrainian courts regarding the application of EU law, the case law of the CJEU, and the legal grounds for such application, as this is a compelling issue for a country aspiring to become an EU member (Komarova, 2024).

The central thesis is that the Ukrainian judiciary has demonstrated a proactive stance. The first case in which the Association Agreement was applied was case No. 910/14972/17 (*Zentiva*), where a conflict arose between a provision of the Agreement and a national law. The Supreme Court ruled that Article 198 of the Association Agreement takes precedence over the national norm and can be applied as a rule of direct effect.

Crucially, the judiciary recognized that EU law must be interpreted through the prism of CJEU case law. Resolution No. 13 of the Plenum of the High Specialized Court of Ukraine (2014) states: "in case of difficulties with the application of international treaties of Ukraine, courts may use acts and decisions of international organizations and specialized bodies that have the authority to interpret relevant international treaties or settle disputes regarding interpretation."

Furthermore, the Supreme Administrative Court of Ukraine issued a special Information Letter to unify the approach to the application of the EU-Ukraine AA in judicial practice, noting:

‘taking into account the European course of Ukraine's development..., as well as the entry into force of the Association Agreement, the legal positions formulated in the judgments of the CJEU may be taken into account by the courts as reasoning, considerations regarding the harmonious interpretation of the national legislation of Ukraine in accordance with the established standards of the EU legal system.’

The Court clearly stated that the case law of the CJEU cannot be a source of law in Ukraine, but can be used as additional argumentation for the interpretation of Ukrainian legislation adopted during approximation. Reference should also be made to the Resolution of the Grand Chamber of the Supreme Court of August 3, 2022, in case No. 910/9627/20, where the Court noted:

"The Supreme Court takes into account that, given the European direction of Ukraine's development and the entry into force of the Association Agreement, legal positions formulated in the decisions of the CJEU may be considered by administrative courts as argumentation and reasoning for the harmonious interpretation of Ukraine's national legislation according to the established standards of the European Union's legal system, though not as a legal basis (source of law) for settling the disputed relations."

This directly indicates the possibility—and, moreover, the necessity—of applying the practice of the CJEU and, for instance, the European Commission as a source of interpretation to clarify the content and application of EU law norms introduced into Ukraine's legal order (primarily in energy law, aviation law, antitrust law, and intellectual property law). The opposite situation would lead to a "dialogue in different languages," which is unacceptable in the context of the ultimate goal: Ukraine's membership in the EU.

Ukrainian courts of general jurisdiction indeed have a practice of using CJEU decisions as sources of interpretation in the context of legal certainty, legitimate expectations, the energy sector, and state aid rules. The first cases in which the practice of the Court of Justice was applied concerned the principle of legal certainty. A reference to the judgment in *Van Duyn v Home Office* (Case 41/74) was made by the Kyiv District Administrative Court, which substantiated the right of people with disabilities to social benefits based on the principles of legal certainty and legitimate expectations—concepts previously unknown to the Ukrainian legal system. Thus, the adoption of a new legal construct from the EU legal system and the use of the CJEU's interpretation have played a progressive role in the development of Ukraine's legal system. The practice of applying

these principles as interpreted by the CJEU has been widely followed (according to some scholars, there are nearly 130,000 references to *Van Duyn v Home Office* in various administrative courts (Petrov, 2020: 195)).

The application of CJEU practice gained particular relevance after Ukraine joined the Energy Community. Article 2(11) of the Law "On the Electricity Market" explicitly states that authorities and courts, when applying the law, must take into account the practice of the CJEU and the European Commission. The Supreme Court has already applied the CJEU decision in *FENS spol. s r.o. v. Slovak Republic* in energy-related cases (C-305/17). Such practice allows for the clarification of EU law norms, avoiding "dialogues in different languages."

Regarding the Constitutional Court of Ukraine (CCU), despite limited practice in applying EU law, it has recently begun a process of a broader perspective on sources of interpretation, using specific EU acts and CJEU case law as additional sources of argumentation. For example, in Decision No. 6-r(II)/2021 of September 16, 2021, while defining "human dignity," the CCU noted that this concept is a "key element in the practice of the Court of Justice of the European Union." Specifically, it highlighted that the fundamental right to human dignity and inviolability should be seen as an inseparable part of the European legal order.

In Decision No. 5-r(II)/2022 of June 22, 2022, while examining the principle of equality, the CCU referred to the EU founding treaties and the Charter of Fundamental Rights of the EU. The Court aptly noted that the Ukrainian Constitution confirms the European identity of the Ukrainian people and the irreversibility of the path to the EU, while the Association Agreement identifies EU values—including respect for democratic principles, human rights, and the rule of law—as elements that "shall form the basis of the domestic and external policies of the Parties and are essential elements of this Agreement." Consequently, the CCU "emphasizes the constitutional significance, content, and scope of the principles of equality, non-discrimination, and respect for human rights... in the light of common European values."

Furthermore, in a decision Decision of 1 November 2023 № 9-p(II)/2023. exploring the principle of proportionality, the CCU took into account several CJEU judgments interpreting this principle and establishing the obligation of national competent authorities to adhere to it. In our view, such progressive application of the *acquis communautaire* by the CCU is a vital symptom of the judiciary moving away from a purely normativist approach to law, where the direct application of

international treaties or "soft law" was considered exotic. Ukraine can draw inspiration from Eastern European states during their pre-accession periods. For instance, the Constitutional Court of Lithuania referred to EU regulations and directives as interpretative sources for its Constitution between 1997 and 2002. The Latvian experience is also noteworthy: the Constitutional Court of Latvia began applying a "Western way of thinking" even before membership, citing the *acquis* in cases not directly linked to EU law.

Therefore, in Ukraine, it is already necessary to begin thinking as required by EU membership, understanding the unique legal nature of the Union. It is crucial for Ukrainian judges to form a new pro-European practice and consider their strategic role in the Europeanization of Ukraine's legal system, as the responsibility for this lies not only with the legislature.

5. CONCLUSIONS

The cooperation between the CJEU and national courts constitutes a specific mechanism of institutional interaction that ensures the effectiveness of the integration legal system. In practice, this is realized through a legal "dialogue." It is precisely due to the feedback originating from national courts that "living" integration law emerges. National courts are by no means "inferior" to the CJEU; they possess the exclusive right to examine the circumstances of cases, respecting the legal traditions of their own state while identifying the most effective means for the implementation of EU law.

National courts serve as the foundation upon which the entire edifice of the European legal order rests. Their role in the integration process is twofold: on the one hand, they act as the "engines" of EU law development through the preliminary ruling procedure; on the other, they are the guarantors of its practical application on the ground.

For Ukraine today, it is critically important not only to implement EU acts into the texts of laws but also to cultivate a new judicial practice. It is vital for Ukrainian judges to forge a new pro-European practice and to reflect upon their strategic role in the Europeanization of Ukraine's legal system, as the responsibility for this process lies not only with the legislature. When a national judge begins to interpret a norm through the prism of common European values and the case law of the CJEU, they cease to be merely a conduit of national will and become part of the

shared legal space of the greater European family. It is precisely such "indirect harmonization" through judicial activity that serves as the cornerstone for Ukraine's successful membership in the European Union.

BIBLIOGRAPHY:

1. Alter K. (1998) "Explaining National Court Acceptance of European Court Jurisprudence: A Critical Evaluation of Theories of Legal Integration" in Slaughter A.-M., Stone Sweet A., Weiler J.H.H (Eds.). The European Court and National Courts. Oxford : Hart Publishing. 250 p.
2. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22014A0529%2801%29>
3. Burlley A.-M., Mattli W. (1993) "Europe Before the Court". International Organization. Vol. 47. P. 41-36.
4. Decision of the Constitutional Court of Ukraine of 22 June 2022 No. 5-r(II)/2022.
5. Decision of the Constitutional Court of Ukraine of 1 November 2023 № 9-p(II)/2023.
6. European Parliament Resolution of 9 July 2008 on the role of the national judge in the European judicial system (2007/2027(INI)). URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0352&language=EN>.
7. Judgment of the Court of 6 April 1962, Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd v Robert Bosch GmbH and Maatschappij tot voortzetting van de zaken der Firma Willem van Rijn, 13/61, EU:C:1962:11.
8. Judgment of the Court of 5 February 1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, 26/62, EU:C:1963:1.
9. Judgment of the Court of 12 February 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 146/73, EU:C:1974:12.
10. Judgment of the Court 4 December 1974, Yvonne van Duyn v Home Office, 41-74, EU:C:1974:133.
11. Judgment of the Court of the first instance of 10 July 1990, Tetra Pak Rausing SA v Commission, T-51/89, EU:T:1990:41.

12. Judgment of the Court of 5 March 1996, *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, Joined cases C-46/93 and C-48/93, EU:C:1996:79.
13. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 6 December 2018, *FENS spol. s r.o. v Slovenská republika*, C-305/17, EU:C:2018:986.
14. Judgment of the Court of Justice 25 July 2002, *Unión de Pequeños Agricultores v Council*, C-50/00 P, EU:C:2002:462.
15. Judgment of the Court of 30 September 2003, *Gerhard Köbler v Republik Österreich*, C-224/01, EU:C:2003:513.
16. Komarek J. In the Court(s) We Trust? On the Need for Hierarchy and Differentiation in the Preliminary Ruling Procedure. *European Law Review*. 2007. Vol. 32, No. 4. P. 467–491.
17. Komarova T. (2016) “The Court of Justice of the European Union and protection of private parties: the possibilities for Ukrainian business”. *Critical Quarterly for Legislation and Law*. Vol. 1. P. 31–43.
18. Komarova T. (2024) “Are Ukrainian Courts open to Europeanization?” *KritV Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. Vol. 107 (2). P. 202 – 209.
19. Lang T. (1998) “The Duties of National Authorities under Constitutional Law”. *European Law Review*. Vol. 23. P. 110-130.
20. Lazowski A., Komarova T. (2023) “Switching Gear: Law Approximation in Ukraine After the Application for EU Membership”. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. 19. P. 105–132.
21. Lenaerts K. The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union. *Common Market Law Review*. 2007. Vol. 44. P. 16251659.
22. Mattli W., A.-M. Slaughter (1998) “The Role of National Courts in the Process of European Integration Accounting for Judicial Preferences and Constraints” in Slaughter A.-M., Stone Sweet A., Weiler J.H.H. (Eds.). *The European Court and National Courts*, Oxford : Hart Publishing. P. 253–276.
23. Opinion of Advocate General Warner of 28 september 1977, *Regina v Pierre Bouchereau*, 30/77, EU:C:1977:141.

24. Petrov R. (2020) "The Impact of the Court of Justice of the European Union on the Legal System of Ukraine" in: Reich A. and Micklitz H-W. (eds.) The Impact of the European Court of Justice on Neighbouring Countries. Oxford University Press. P. 195-224.
25. Resolution of the Grand Chamber of the Supreme Court of Ukraine of 17 July 2018, case No. 910/14972/17.
26. Resolution of the Grand Chamber of the Supreme Court of Ukraine of August 3 2022, case No. 910/9627/20.
27. Van der Loo G. (2016) The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area: A New Legal Instrument for EU integration without Membership. Leiden-Boston: Brill Nijhoff.

Pregledni rad | Review paper

**SASTAV I MREŽNA VIDLJIVOST REGIONALNIH POVJERENSTAVA ZA
ZAŠTITU PRAVA PACIJENATA- DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA**

**COMPOSITION AND ONLINE VISIBILITY OF REGIONAL COMMITTEES FOR
THE PROTECTION OF PATIENTS' RIGHTS- DE LEGE LATA AND DE LEGE
FERENDA**

Sanja Veštić Mirčeta, mag. iur., v. pred.

Veleučilište u Šibeniku
Trg A. Hebranga 11, Šibenik
e-mail: svestic@vus.hr

Vesna Jurin Bakotić, univ. spec. iur., v. pred.

Veleučilište u Šibeniku
Trg A. Hebranga 11, Šibenik
e-mail: vjbakotic@vus.hr

Jelena Žaja, mag. oec., v. pred.

Veleučilište u Šibeniku
Trg A. Hebranga 11, Šibenik
e-mail: jzaja@vus.hr

Sažetak:

Prava pacijenata prilikom korištenja zdravstvene zaštite, način zaštite i korištenja tih prava regulirana su Zakonom o zaštiti prava pacijenata. Temeljem navedenog zakona, a s ciljem osiguranja poštivanja prava pacijenata, njihovog daljnjeg unapređivanja i zaštite, na području pojedine županije te Grada Zagreba djeluju Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata. U nedostatku relevantne literature, a s obzirom na ograničeni opseg rada, te smatrajući kako je za kvalitetu rada regionalnih povjerenstava bitan njihov sastav te vidljivost na službenim mrežnim stranicama, u radu smo, tumačeći odgovarajuće odredbe, preispitali problematiku sastava povjerenstva i imenovanja članova povjerenstva te smo ujedno proveli empirijsko istraživanje s ciljem utvrđenja mrežne vidljivosti sastava te rada regionalnih povjerenstava. Temeljem provedene analize i istraživanja predložili smo poboljšanja u pogledu sastava (uključujući i uvjete imenovanja) i mrežne vidljivosti povjerenstva.

Ključne riječi: *Zakon o zaštiti prava pacijenata, prava pacijenata, Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata, transparentnost*

Summary:

Patients' rights during the use of healthcare services, as well as the manner of protecting and exercising those rights, are regulated by the Act on the Protection of Patients' Rights. Based on that act, and with the aim of ensuring the respect, further promotion, and protection of patients' rights, Committees for the Protection of Patients' Rights operate within each county and the City of Zagreb. Due to the lack of relevant literature and considering the limited scope of this paper, and bearing in mind that the composition of regional committees and their visibility on official websites are essential for the quality of their work, we have examined the issues of committee composition and the appointment of committee members by interpreting the relevant provisions. In addition, we have conducted an empirical study to determine the online visibility of the composition and work of regional committees. Based on the conducted analysis and research, we have proposed improvements regarding the composition of the committees (including the conditions for appointment) and their online visibility.

Key words: *Act on Protection of Patient's Rights, patient's rights, County Committee for the Protection of Patient's Rights, transparency*

1.UVOD

Prava pacijenata ljudska su prava korisnika zdravstvenih usluga. Ista se jamče na međunarodnoj razini i na nacionalnoj razini. 2004. godine u Republici Hrvatskoj je stupio na snagu Zakon o zaštiti prava pacijenata⁵²⁴ (u daljnjem tekstu: ZZPP) kojim se uređuju prava pacijenata prilikom korištenja zdravstvene zaštite te način zaštite i promicanja tih prava.⁵²⁵

U smislu spomenutog zakona svaka osoba (op.a. bez obzira na nacionalnost i državljanstvo ili bilo koju drugu osobinu, a obzirom da su prava pacijenata ljudska prava) te bez obzira na njeno zdravstveno stanje (op.a. stanje akutne ili kronične bolesti ili stanje odustva bolesti) jest pacijent ukoliko ista zatraži pružanje određene mjere ili usluge, a sa svrhom očuvanja i unapređenja zdravlja, sprječavanja bolesti, liječenja ili zdravstvene njege i rehabilitacije ili ukoliko se istoj pružaju opisane mjere ili usluge. Dakle u spomenutom čl.1., st.2. sadržana je norma definicije prema kojoj je pojam pacijent širi od pojma „bolesnik“ obzirom da je izričito propisano da i zdrava osoba može biti pacijent, a tumačenjem odredbe zaključujemo kako bolesna osoba nikada ne mora

⁵²⁴ Zakon o zaštiti prava pacijanata, Narodne novine, br. 169/04., 37/08.

⁵²⁵ Prema „Nacrtu konačnog prijedloga Zakona o zaštiti prava pacijenata“ iz listopada 2004. godine na donošenje i sadržaj ZZPP-a utjecale su „Konvencija o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primjene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima i biomedicini“, koja je donesena 1997. godine pod okriljem Vijeća Europe te „Deklaracija o promicanju prava pacijenata u Europi (tzv. Amsterdamska deklaracija)“, koja je donesena 1994. godine od strane Svjetske zdravstvene organizacija. Za zaštitu prava pacijenata u Republici Hrvatskoj značajna je i „Europska povelja o pravima pacijenata“, koju je 2002. godine usvojila Europska unija.

postati pacijent.⁵²⁶ Pojam pacijent širi je i od pojma „zdravstveno osigurane osobe“⁵²⁷ obzirom da svaka osoba, bez obzira na činjenicu posjedovanja ili neposjedovanja zdravstvenog osiguranja, može postati pacijent kada se ispune zakonom predviđeni uvjeti.

Svakom pacijentu jamči se niz prava, taksativno navedenih u čl. 6. do čl. 29. ZZPP-a, od prava na suodlučivanje pa sve do prava na naknadu štete. Navedena prava, sukladno čl. 3. ZZPP-a, štite se poštujući načelo humanosti zaštite prava pacijenata te načelo dostupnosti zaštite prava pacijenata.

S ciljem osiguranja poštivanja prava pacijenata, njihovog daljnjeg unapređenja i osvještavanja javnosti o istima, na području Republike Hrvatske, temeljem ZZPP-a, djeluje dvadeset i jedno Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata (u daljnjem tekstu: povjerenstvo) i to po jedno u svakoj županiji i jedno u Gradu Zagrebu, a obzirom da isti, iako je jedinica lokalne samouprave, ima i položaj jedinice područne (regionalne) samouprave. Stoga ćemo, radi jednostavnosti prikaza, u daljnjem tekstu koristiti termin jedinice područne (regionalne) samouprave (skraćeno:JP(R)S) kada budemo govorili o povjerenstvima koja su osnovana u županijama te u Gradu Zagrebu. Povjerenstvo djeluje pri onom upravnom tijelu JP(R)S koje je nadležno za poslove zdravstva, a područje mjesne nadležnosti ograničeno je na teritorij pojedine JP(R)S. Dodatno, u Republici Hrvatskoj djeluje i jedno „središnje“ Povjerenstvo za zaštitu i promicanje prava pacijenata i to u okviru Ministarstva zdravstva (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo ministarstva).⁵²⁸

⁵²⁶ Zakon definira pojam pacijent koristeći izraze „bolesna osoba“ i „zdrava osoba“, bez pojašnjenja značenja istih. Prema „Enciklopedijskom rječniku humanog i veterinarskog medicinskog nazivlja“ (Padovan, 2006) pojam „bolesnik“ definira se kao „čovjek koji boluje od akutne ili kronične tjelesne ili psihičke bolesti; bolestan čovjek“. Smatramo da navedenu definiciju možemo koristiti za pojašnjenje izraza „bolesna osoba“ koji se koristi u zakonu. Nadalje, uporabom argumenta a contrario zaključujemo kako je „zdrava osoba“, u smislu spomenutog zakona, svaka osoba koja nije bolesna. Napominjemo i kako Svjetska zdravstvena organizacija, u preambuli svog Ustava iz 1948. godine, zdravlje definira u nešto širem opsegu i to kao „**stanje potpunoga tjelesnoga, duševnog i društvenog blagostanja, a ne samo odsutnost bolesti i nemoći.**“

⁵²⁷ Zdravstveno osigurana osoba jest ona osoba koja ima zdravstveno osiguranje, a na način kako je to određeno Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, br. 80/13., 137/13., 98/19., 33/23., 105/25 te Zakonom o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, br. 85/06., 150/08., 71/10., 53/20., 120/21. i 23/23.

⁵²⁸ Vidi ZZPP, čl. 38.-40.

Premda povjerenstva nisu ovlaštena donositi obvezujuće odluke, već davati upozorenja, prijedloge i preporuke, ista štite i promiču prava pacijenata kroz različite načine svog djelovanja, a u skladu s čl. 33 do 37. ZZPP-a. Nadležnosti povjerenstva obuhvaćaju nadzor nad primjenom propisa te praćenje povrede prava pacijenata, uključujući i pravo uvida u način ostvarivanja prava pacijenata; potom pravo predlaganja poduzimanja određenih mjera; obavještavanje javnosti o povredama prava; obavještavanje Povjerenstva ministarstva o težim povredama; te godišnje izvješćavanje o svom radu i to Povjerenstva ministarstva i predstavničkog tijela JP(R)S.

Posebice je bitno istaknuti da povjerenstvo razmatra pritužbe na povredu prava pacijenata. Prema originalnom tekstu zakona pravo obraćanja povjerenstvu bilo je uvjetovano prethodnim obraćanjem drugim subjektima (ravnatelju, upravi, osobi nadležnoj za vođenje poslova trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost, odnosno privatnom zdravstvenom radniku), te je bilo propisano čl.35., koji članak je ukinut odlukom Ustavnog suda i nevažeći je od dana 31. prosinca 2008.⁵²⁹ Pravo na podnošenje pritužbe povjerenstvu ne isključuje i pravo na podnošenje pritužbe drugim tijelima. Prema Karačić, Viđak i Marušić (2021.) pacijent pritužbu može podnijeti povjerenstvu i/ili: pružatelju zdravstvenih usluga, Ministarstvu zdravstva, pučkom pravobranitelju, te u određenim slučajevima i stručnim komorama. Pacijent se može obratiti i Hrvatskoj udruzi za zaštitu prava pacijenata, kao i Europskom sudu za ljudska prava. Prema navedenim autorima takav pravni sustav u kojem paralelno postoje različiti načini podnošenja pritužbe, koji su međusobno neusklađeni, nije učinkovit. Kako navodi Zebec (2025:738) „Sustav zaštite putem pritužbi u Republici Hrvatskoj ne počiva na jedinstvenom postupovnom okviru, već se ostvaruje kroz više postupaka pred različitim nadležnim tijelima“ te predlaže uspostavu posebnog propisa koji bi predstavljao postupovni okvir za pritužbe.

Iako povjerenstva nisu jedina tijela kojima se pacijenti mogu obratiti kako bi zaštitili svoja prava, smatramo kako različitim načinima svoga djelovanja, pridonose zaštiti prava pacijenata u Republici Hrvatskoj. Mišljenja smo da je za učinkovitu zaštitu prava pacijenata bitna kvaliteta i transparentnost rada takvih povjerenstava, stoga smo, polazeći od pretpostavke da kvaliteta rada ovisi ponajprije o osobama koje čine sastav povjerenstva, protumačili zakonsku odredbu koja se odnosi na sastav povjerenstva te smo ukazali na potrebu njene izmjene. Nadalje smo istražili

⁵²⁹ Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: UI4892/2004 i U-I-3490/2006 od 12. ožujka 2008

postupak predlaganja kandidata za imenovanje članova povjerenstva te smo istaknuli svoje prijedloge za poboljšanje transparentnosti istoga. Smatrajući kako preventivan učinak na kvalitetu rada povjerenstva ima i njegova vidljivost u radu smo analizirali transparentnost rada povjerenstava tako što smo istražili postoji li na službenim mrežnim stranicama JP(R)S samostalna rubrika koja se odnosi na takva povjerenstva te smo dalje analizirali određene podatke koji se nalaze na takvoj stranici u situaciji kada je ona oformljena, dajući svoj prijedlog načina poboljšanja mrežne vidljivosti. Prije nego smo postupili na način opisan u ovom odjeljku pretražili smo relevantne i dostupne nam izvore. Pretragom izvora primjetili smo kako su na temu prava pacijenata napisani su brojni znanstveni i stručni radovi. U mnogima se stavlja fokus na pojedina prava pacijenta i određena etička pitanja. Od radova koji se na nešto uopćeniji način bave pravima pacijenta ističemo rad autorica Babić-Bosanac, Borovečki i Fišter (2007) koji se bavi tematikom utjecaja samog ZZPP-a na stvarnu zaštitu prava pacijenata; potom rad autora Borovečki, Babić-Bosanac i Have (2010) koji ispituje status primjene ZZPP-a te rad autora Lončarić Kelečić, Višić, Konjevoda i Konjevoda (2026) u kojem se ispituje u kojoj mjeri su zdravstveni radnici upoznati sa zakonom propisanim pravima pacijenata i svojim obvezama u pogledu istih. Pretražujući relevantne izvore nismo pronašli znanstveni ili stručni rad koji bi u fokusu imao pitanja kojima se bavi naš rad, premda ostavljamo otvorenu mogućnost da su se problematikom termina koji se odnose na sastav povjerenstva bavili i drugi znanstvenici te stručne osobe, a obzirom da je zakon donesen prije više od dva desetljeća i obzirom da su mu do danas upućeni brojne zamjerke.

2. PROBLEMATIKA SASTAVA POVJERENSTVA

Prema čl. 32. ZZPP-a svako povjerenstvo broji pet članova, a isti se imenuju „iz redova pacijenata, nevladinih udruga i stručnjaka na području zaštite prava pacijenata“. U pogledu dijela izraza kojima se koristi smatramo da je zakonska odredba neprecizno formulirana i da bi istu trebalo izmijeniti. Naime, u zakonskoj definiciji koriste se dva pojma koji su pravno odnosno jezično sporni.

Prvi od navedenih pojmova je pojam „pacijent“. Kako smo već ranije u radu spomenuli pojam „pacijent“ u smislu ZZPP-a je definiran u čl.1., st.2. istog zakona. Navedena odredba u teorijsko pravnom smislu predstavlja normu definicije koje, kako ističe Visković (2006), pripadaju kogentnim normama. Prema Harašić (2024:6) „Norme definicije su pojmovi ili izrazi koji se nalaze i definiraju u početnom dijelu propisa, te kad se ti izrazi ili pojmovi jave u primjeni toga propisa, oni se shvaćaju isključivo u definiranom smislu...One su norme jer postavljaju pravne obveze određenim adresatima, a praćene su ili posebnom odredbom o sankciji zbog njihova nepoštivanja ili im se sankcija sastoji u tome da svaka drukčija uporaba izraza u pitanju u pravnim aktima ima za posljedicu pravnu nevaljanost, tj. nezakonitost toga akta ili njegove odredbe u kojoj je prekršena obveza iz definicije, a definicije su pak, jer se njima određuje (definira) sadržaj nekoga pojma.“ I Jedinstvena metodološko-tehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor⁵³⁰, a koja se primjenjuju i za izradu zakona, u čl. 12. st. 2. navode kako se pojam (izraz) koji je objašnjen (definiran) mora koristiti kroz cijeli tekst propisa. Povezujući prikazanu normu definicije pojma „pacijent“ s zakonskom odredbom o sastavu povjerenstva zaključujemo kako član povjerenstva koji je izabran u svojstvu „pacijenta“ mora biti osoba osoba „kojoj se pruža određena mjera ili usluga u zdravstvenom sustavu u cilju očuvanja ili unapređenja zdravlja sprečavanja bolesti, liječenja ili zdravstvene njege ili rehabilitacije“. Pretpostavljajući da je namjera zakonodavca bila da omogući „običnom“ građaninu kao korisniku odnosno potencijalnom korisniku mjera ili usluga u zdravstvenom sustavu da bude član povjerenstva smatramo da u čl. 32. ZZPP-a riječ „pacijent“ treba izmijeniti na način da se riječ „pacijent“ zamijeni s drugom formulacijom, kao što je primjerice

⁵³⁰ Jedinstvena metodološko-tehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, Narodne novine, broj 74/15.

(u slučaju da se ne mijenjaju ostali dijelovi odredbe) sljedeća: „svaki državljanin Republike Hrvatske koji je punoljetan te poslovno sposoban, a koji se nije član nevladinih udruga niti je stručnjak u zaštiti prava pacijenata“.

Nadalje, prema našem mišljenju, pojam „stručnjaci u zaštiti prava pacijenata“ jest neodređen te isti treba definirati ili nadopuniti odgovarajućim pojašnjenjem ili umjesto pojma treba navesti određenu struku i stupanj obrazovanja koju osoba treba posjedovati kako bi mogla biti kandidat za člana povjerenstva. Naime, spomenuti pojam nije definiran jezikom određene struke, niti pravnim propisom, niti jezičnim tumačenjem navedenog pojma možemo iznaći općeprihvaćeno značenje istoga. Zahtjev za određenosti i preciznosti pravne norme naglašava i Ustavni sud Republike Hrvatske u jednoj od svojih odluka⁵³¹ u kojima ističe kako takav zahtjev predstavlja jedno od temeljnih načela prava te je ključan za postanak i održavanje legitimnog pravnog poretka. I čl. 12. st.1. Jedinostvenih metodološko-tehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor određeno je kako je objašnjenje (definiranje) pojmova potrebno u slučaju da postoje dvojbe o značenju, ako su stručni ili dvosmisleni, odnosno ako se koriste u užem ili širem smislu od uobičajenog. Ukoliko u sastavima povjerenstva i djeluju osobe određene struke kao što su pravna ili medicinska, sama činjenica da osoba ima određenu naobrazbu ne kvalificira ipso facto osobu kao stručnjaka u zaštiti prava pacijenata. Smatramo kako bi zakon trebao sadržavati normu definicije koja bi se odnosila na pojam „stručnjaci u zaštiti prava pacijenata“ ili bi zakonodavac mogao jasno odrediti što određenu osobu kvalificira stručnjakom u zaštiti prava pacijenata (primjerice određeno zvanje, zanimanje, stručno iskustvo i/ili nešto drugo). Alternativno rješenje jest da se u zakonskom tekstu umjesto pojma „stručnjaci u zaštiti prava pacijenata“ navede određena struka i stupanj obrazovanja, primjerice „viša ili visoka stručna sprema pravne ili medicinske struke“. U protivnom, različita regionalna tijela mogu istu odredbu znatno drugačije tumačiti te osobama istih zvanja, znanja i iskustava i drugih bitnih karakteristika pridavati ili oduzimati epitet stručnjaka u zaštiti prava pacijenata. Naše je mišljenje kako je nužno da u sastavu povjerenstva bude barem jedna osoba pravne struke te barem jedna osoba medicinske struke, a obzirom na djelokrug rada povjerenstva propisan čl. 33. do 37. ZZPP-a koji jest takav da traži određena stručna znanja iz područja prava i medicine kako bi se osigurala ispravno tumačenje i

⁵³¹ Vidi Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020.

primjena pojedinih odredbi. Naime područje tumačenja i primjene pravnih normi, kao i pitanje ljudskih prava svojstveno je pravnoj struci dok je zaštita prava pacijenata, kako je to određeno ranije spomenutim čl. 1. ZZPP-a, vezana uz zdravstvenu zaštitu, a koja zaštita je definirana čl. 4. Zakona o zdravstvenoj zaštiti⁵³² te koju, prema čl. 28.st.1. i st.2., spomenutog zakona u pravilu, pružaju zdravstveni djelatnici. U prilog rečenog ističemo i kako isključivo osoba medicinske struke ima potrebna znanja da procjeni kako je određena povreda prava pacijenata takvog inteziteta da može ugroziti život ili zdravlje pacijenata, a što se, prema čl. 33.st.1. ZZPP-a, kvalificira težom povredom o kojoj je povjerenstvo dužno obavijestiti Povjerenstvo ministarstva.

Ukupan broj članova svakog povjerenstva je fiksni i iznosi pet članova. Za razliku od Povjerenstva ministarstva u odnosu na koje je, čl. 38.st.2. ZZPP-a, naveden točan broj osoba koje su imenovane u određenom svojstvu tako što je određeno kako isto, ima sedam članova i to: „-tri predstavnika udruga za zaštitu prava pacijenata, - jednog predstavnika medija, - tri predstavnika ministarstva nadležnog za zdravstvo“, kod povjerenstva nije određen broj članova koje moraju biti imenovane u određenom svojstvu. Takvo opredjeljenje zakonodavca jest logično obzirom da članove Povjerenstva ministarstva imenuje ministar dok se članovi povjerenstva imenuju temeljem javnog poziva, stoga bi uvjetovanje broja članova koji moraju biti izabrani u određenom svojstvu moglo dovesti do nemogućnosti formiranja povjerenstva. Kao sporno pri imenovanju moglo bi se pojaviti pitanje trebaju li u jednom povjerenstvu biti zastupljeni i pacijenti i predstavnici stručnjaka u zaštiti prava pacijenata i članovi nevladinih udruga (op.a. uže shvaćanje) ili sastav povjerenstva može obuhvaćati predstavnike samo jedne ili dvije, ali ne nužno i sve tri navedene kategorije osoba (op.a. šire shvaćanje). Proučavajući sastav povjerenstava primjetili smo kako se navedena odredba tumači u širem smislu, što svakako olakšava mogućnost formiranja takvog povjerenstva. Iako razumijemo smisao takvog tumačenja naše je mišljenje da je intencija zakonodavca bila da se u jednom povjerenstvu imenuju osobe različitih svojstava, a obzirom da se članovi imenuju među pacijentima, nevladinim organizacijama i stručnjacima u području zaštite prava pacijenata, čime se, kako navodi Zebec (2025:733) „osigurava raznolikost, stručnost te uključivanje civilnog društva u zaštitu pacijenata“. Zamislamo samo povjerenstvo u koje bi bili imenovani samo

⁵³² Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, broj 100/18., 125/19., 147/20., 119/22., 156/22., 33/23., 36/24., 102/25.

pacijenti- svakako bi mogla izostati stručnost u radu takvog tijela. Sukladno svemu navedenom smatramo da bi zakonodavac trebao dodatno razraditi navedenu odredbu.

3. JAVNI POZIV KAO PREDUVJET IMENOVANJA

Za imenovanje članova pojedinog povjerenstva nadležno je predstavničko tijelo JP(R)S. Kako bi predstavničko tijelo moglo imenovati određene osobe u sastav povjerenstva potrebno je provesti odgovarajući postupak koji započinje objavom javnog poziva za podnošenje prijedloga kandidata za člana povjerenstva (u daljnjem tekstu: javni poziv), a koji se prvenstveno objavljuje na službenim mrežnim stranicama JLP(R)S. Imenovanje članova povjerenstva temeljem javnog poziva izričito je propisano čl. 32. ZZPP-a.

Zakonski tekst ne određuje sam postupak imenovanja temeljem javnog poziva. Pravni subjekti koji su ovlašteni podnijeti prijedloge kandidata za člana povjerenstva te uvjeti koji kandidati trebaju ispunjavati trebali bi biti navedeni u tekstu javnog poziva te prethodno utvrđeni aktom kojim se osniva povjerenstvo. S ciljem utvrđenja navedenih subjekata odnosno uvjeta, ali i drugih informacija sadržanih u javnom pozivu, a smatrajući kako isti treba sadržavati sve informacije koje su relevantne za podnošenje kandidature, pristupili smo analizi tekstova javnih poziva JP(R)S. U tu svrhu smo, krajem ožujka 2026., na mrežnim stranicama svake pojedine JP(R)S pokušali pronaći tekst posljednje objavljenog javnog poziva. Obzirom da se na mrežnim stranicama četiri JP(R)S nisu mogli pronaći tekstovi posljednje objavljenih javnih poziva, analizirali smo ukupno sedamnaest dostupnih tekstova javnih poziva, objavljenih u razdoblju od 2023. do 2026. godine, a temeljem kojih su formirana povjerenstva u aktualnom sastavu odnosno temeljem kojih će se formirati povjerenstva u novom sastavu.

Analizirajući tekstove opisanih javnih poziva primjetili smo kako petina poziva ne sadrži normu koja bi propisivala krug subjekata koji mogu biti predlagatelji kandidata za člana dok gotovo 80% ostalih analiziranih javnih poziva sadrži navedenu normu, ali različito formuliranu. Formulacije pojedinih normi izrazito su detaljne pa se tako navodi primjerice kako se pozivaju udruge, neprofitne organizacije i druge pravne osobe, građanske inicijative i građani s područja odnosno županije da podnesu prijedloge kandidata te se pozivaju građani kao pacijenti i stručnjaci na području prava pacijenata da osobno podnesu kandidaturu za člana povjerenstva pri čemu se

navodi kako jedan predlagatelj može predložiti samo jednog kandidata za člana. Nastavno na navedeno posebno se navodi i kako je građanska inicijativa odnosno neformalna skupina građana uz svoj prijedlog kandidata dužna priložiti popis određenog broja birača s prebivalištem na području županije, koji ističu kandidaturu te se dodatno navodi sadržaj takvog popisa. Za razliku od navedenog primjera pojedini pozivi su znatno manje detaljni. U istima se primjerice samo pozivaju pacijenti, članovi nevladinih udruga i stručnjaci u zaštiti prava pacijenata da se prijave. Doslovnim tumačenjem takve odredbe zaključilo bi se kako navedene osobe trebaju same istaknuti kandidaturu, odnosno kako drugi pravni subjekti nemaju pravo predložiti kandidate, a što nije u skladu s tekstom odredaba drugih javnih poziva. Nailazimo i na formulaciju koja je sadržajno gotovo identična, ali koja nosi drugačiji smisao, a prema kojoj se pozivaju pacijenti, nevladine udruge i stručnjaci s područja zaštite prava pacijenata da dostave prijedloge za izbor i imenovanje. Doslovnim tumačenjem takve odredbe zaključili bismo kako ne postoji mogućnost da druge pravne osobe, izuzev nevladinih udruga, predlažu kandidate za člana povjerenstva, a što bi bilo suprotno odredbama propisanim u nekim drugim javnim pozivima. Primjetili smo i kako se u pojedinim javnim pozivima krug subjekata ograničava na područje određene JP(R)S, dok drugi javni pozivi ne propisuju izrijeком takva ograničenja.

U pogledu uvjeta koje kandidat treba ispunjavati analizom tekstova javnih poziva također smo primjetili različite formulacije. Tako se u cca 50% tekstova uopće ne navode uvjeti koje kandidat treba ispunjavati. U preostaloj polovici javnih poziva navode se uvjeti te se traži kumulativno ispunjavanje tri uvjeta: prvi uvjet je uvijek punoljetnost i hrvatsko državljanstvo, drugi uvjet je uvijek prijavljeno prebivalište na području određene JP(R)S, a treći uvjet jest da se protiv osobe ne vodi kazneni postupak ili se traži da se protiv osobe ne vodi kazneni postupak za kazena djela za koje se postupak pokreće po službenoj dužnosti ili se dodatno traži i da osoba nije osuđivana ili se dodatno traži i da se protiv osobe ne vodi istražni postupak. Kada se traži ispunjavanje takvih uvjeta navode se i dokazi koje kandidati trebaju priložiti svojoj prijavi.

Smatramo kako bi, iz razloga transparentnosti i regularnosti postupka, svaki javni poziv trebao sadržavati odredbu o pravnim subjektima koje su ovlaštene osobno isticati kandidaturu odnosno predložiti druge osobe za kandidate te ujedno i odredbu u kojoj su navedeni uvjeti koje kandidat za člana treba ispunjavati te isprave koje je potrebno priložiti, a kojima dokazuje ispunjavanje takvih uvjeta. S obzirom da se radi o javnom pozivu, koji je upućen svim zainteresiranim osobama,

smatramo da bi takve odredbe trebale biti napisane na način da su nedvojbene i razumljive svakom građaninu. Nadalje, iako povjerenstva djeluju na regionalnoj razini, smatramo kako bi krug ovlaštenih subjekata te uvjeti imenovanja trebali biti istovjetni u svim JP(R)S, a obzirom da je obveza imenovanja takvih povjerenstava zakonska obveza te da se ista osnivaju u cilju ostvarivanja i promicanja prava pacijenata, s istim područjem djelokruga. U protivnom bi primjerice, barem teorijski bilo moguće, da u jednoj JP(R)S sve pravne osobe imaju mogućnost predlaganja kandidata za člana povjerenstva, dok bi u drugoj JP(R)S isto bilo rezervirano samo za nevladine udruge ili bi primjerice teorijski bilo moguće da se protiv osobe vodi istražni postupak ili da je osoba osuđivana te da u određenoj JP(R)S ipak bude izabrana za člana povjerenstva dok bi u drugoj JP(R)S navedeno bila prepreka izboru.

Prijedlozi kandidata odnosno kandidature uvijek se podnose na odgovarajućim obrascima. Riječ je o dva različita obrasca koja su dostupna na mrežnim stranicama odnosno JP(R)S. Jedan od obrazaca jest obrazac za predlaganje osobe za člana povjerenstva. U takav obrazac upisuju se osobno ime ili naziv i kontakt podaci predlagatelja te osobno ime i kontakt kandidata. U odnosu na kandidata navodi se i svojstvo u kojem se osoba predlaže za člana povjerenstva (op.a. pacijent, član nevladine udruge, stručnjak na području zaštite prava pacijenata), obrazovanje, ostale aktivnosti, podatak o radnom statusu osobe te opis razloga kojima se obrazlaže predlaganje određene osobe za kandidata. Drugi obrazac jest Izjava o suglasnosti za prikupljanje i obradu osobnih podataka. Iako se određeni podaci o kandidatu trebaju napisati u sam obrazac, smatramo kako bi, radi dobivanja cjelovite slike o kandidatu prilog prijavi trebao biti i životopis kandidata, a što je zahtjev izričito postavljen u tekstovima svega nekoliko javnih poziva.

Prijave kandidature, ovisno o načinu na koji je isto odredila pojedina JP(R)S, dostavljaju se osobno, poštom i/ili elektronskim putem i to u određenom roku koji najčešće iznosi 15 dana ili (rjeđe) 30 dana. U tekstu jednog od analiziranih javnih poziva propisano je i kako se javni poziv smatra otvorenim sve dok ne pristigne dovoljan broj kandidatura.

Mišljenja smo i kako bi, radi transparentnosti postupanja, u samom tekstu javnog poziva trebalo odrediti kako će se postupati s prijavama koje sadrže nepotpune podatke, prijavama koje nisu dostavljene na propisanim obrascima, prijavama koje su nepravovremene te prijavama koje su podnesene suprotno uvjetima iz javnog poziva, a što je učinjeno u pojedinim javnim pozivima na način da je određeno da će se iste smatrati nevažećim i neće se razmatrati.

Kriterij stručnog vrednovanja prijava koje udovoljavaju propisanim formalnim uvjetima nalazi se u manjem dijelu analiziranih javnih poziva, a kao kriteriji navode se primjerice: dosadašnje iskustvo predloženog kandidata glede aktivnosti vezanih uz zaštitu prava pacijenata ili drugih ljudskih prava, stručna sprema kandidata (uz davanje prednosti osobama koje imaju visoku ili višu stručnu spremu društvene struke), dosadašnji rad i djelovanje predlagatelja. Smatramo kako bi u tekstovima svih javnih poziva trebali biti jasno istaknuti kriteriji stručnog vrednovanja i da bi isti trebali biti ujednačeni na razini države, a obzirom da isto pridonosi kvaliteti sastava povjerenstva i transparentnosti postupka izbora.

Članovi povjerenstva biraju se na mandat, koji treba biti određen aktom o osnivanju povjerenstva te u pravilu iznosi četiri godine ili pet godina. Spomenuti akt u praksi se donosi odvojeno od akta o imenovanju ili se istim aktom osniva povjerenstvo te se imenuju njegovi članovi. Akt kojim se osniva povjerenstvo te akt kojim se imenuju članovi povjerenstva objavljuje se u službenom glasilu JP(R)S. Sva pitanja u svezi organizacije, načina rada te druga pitanja vezana uz rad pojedinog povjerenstva uređena su poslovníkom o radu, kao internim aktom. O svome radu povjerenstva jednom godišnje podnose izvješće ministarstvu nadležnom za zdravstvo te predstavničkom tijelu JLP(R)S, koje isto usvaja ili ne usvaja te svoj zaključak objavljuje u službenom glasilu.

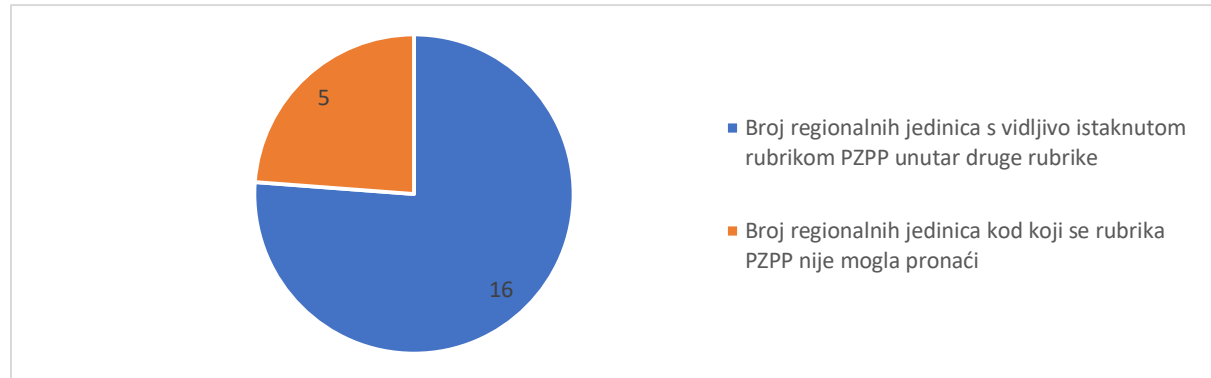
4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA MREŽNE VIDLJIVOSTI

Kako je, sukladno čl. 30. ZZPP-a, cilj osnivanja povjerenstava ostvarivanje i promicanje prava pacijenata tako je nužno da se građane (kao pacijente ili potencijalne pacijente) informira o sastavu i radu takvih povjerenstava. Takva informiranost građana nužna je i iz razloga potrebe da uprava bude transparentna i otvorena, što su ključna načela dobrog upravljanja i što bi trebalo pridonijeti jačanju povjerenja građana (Musa, 2017). Iako se određeni akti objavljuju u službenom glasniku JP(R)S, a čime se načelno ostvaruje i obveza kontinuirane i proaktivne objave određenih informacija propisana čl. 10. Zakona o pravu na pristup informacijama⁵³³ te iako se dodatno takvi akti, poslovnik i izvješća o radu, kao i određene vijesti koje se odnose na rad povjerenstva, mogu objaviti na službenim mrežnim stranicama JP(R)S, smatramo da sve bitne informacije, a koje se

⁵³³ Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 25/13., 85/15. i 69/22.

odnose na rad jednog povjerenstva trebaju biti istaknute na službenim mrežnim stranicama JP(R)S i to u okviru jedne rubrike kako bi iste bile lako dostupne i vidljive svim građanima. Iste mogu biti istaknute u opisnom obliku, izvornom obliku ili u obliku poveznice na dokument. Kako navodi Musa (2017:56) „točna, objektivna, pravodobna informacija koja se kontinuirano pruža građanima i oni je mogu razumijeti jest preduvjet za jačanje povjerenja....ono što osobito razara odnos povjerenja jest nesrazmjer između kvalitete i kvantitete informacija pri čemu građani bivaju zasuti mnoštvom informacija koje nisu korisne jer su ili zakašnjele, ili netočne, ili nerazumljive, ili pak zbog količine onemogućavaju pronalaženje bitnog...Pravilo tri klika uvriježilo se kao jamac lake dostupnosti i pristupačnosti inofrmacija-svaku informaciju mora biti moguće pronaći u najviše tri koraka.“ Sukladno rečenom, tijekom prvog tjedna ožujka 2026. godine pretražene su službene mrežne stranice JP(R)S (u daljnjem tekstu: mrežne stranice), a kako bi se utvrdio broj JP(R)S koje imaju formiranu posebnu rubriku koja se odnosi na povjerenstvo

Grafikon 1. Istaknutost rubrike „Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata“ (skraćeno: „PZPP“)

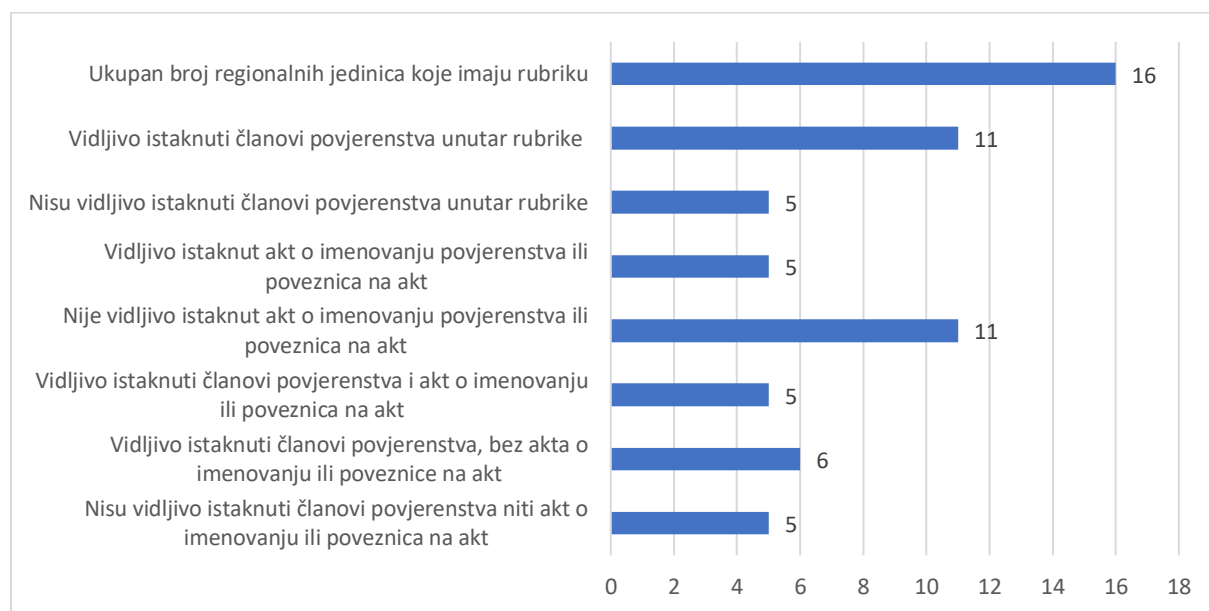


Izvor: obrada autorica temeljem provedenog istraživanja

Provedenim istraživanjem utvrđeno je kako je rubrika „PZPP“ istaknuta na nešto više od tri četvrtine pregledanih mrežnih stranica te je pristupačna unutar 3 klika. Ista je uvijek istaknuta unutar druge rubrike i to najčešće unutar rubrike koja se odnosi na upravni odjel nadležan za obavljanje poslova zdravstva, a podredno unutar rubrika koje se odnose na informacije, povjerenstva i savjete te županijsku skupštinu. Na preostalim mrežnim stranicama rubrika „PZPP“ nije se mogla pronaći kao samostalna rubrika. Isto je i grafički prikazano na slici 1.

Daljnje istraživanje fokusiralo se na mrežne stranice onih JP(R)S koje imaju rubriku „PZPP“ na način da je istraženo sadrže li takve rubrike podake za koje smatramo da znatno pridonose vidljivosti. Rezultati daljnjeg istraživanja prikazani su u nastavku.

Grafikon 2. Vidljivosti sastava povjerenstva unutar rubrike „PZPP“

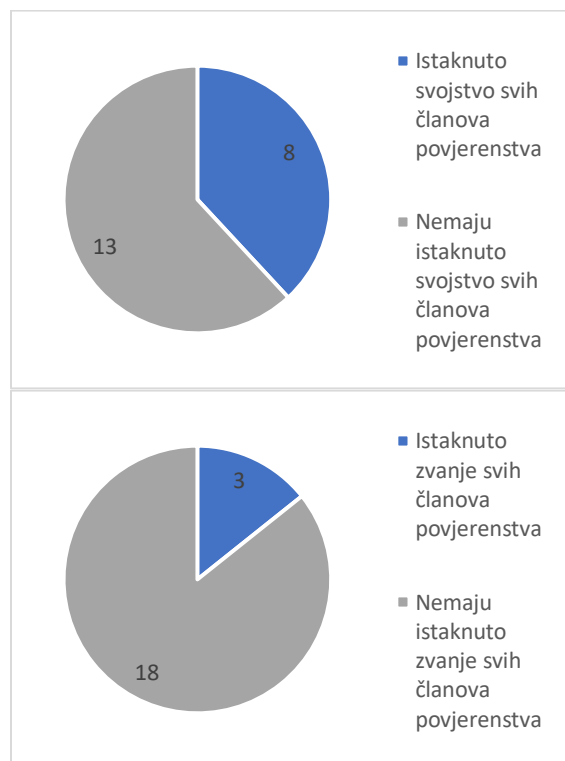


Izvor: obrada autorica temeljem provedenog istraživanja

Smatramo da je za transparentnost rada povjerenstva nužno da građani budu informirani o sastavu povjerenstva. Isto je moguće učiniti na način da se imena i prezimena članova povjerenstva jasno navedu unutar same rubrike ili na način da se unutar same rubrike navede akt kojim su imenovani članovi povjerenstva odnosno alternativno moguće je navesti i poveznicu na takav akt obzirom da se akt o imenovanju objavljuje u službenom glasilu. Rezultati istraživanja

brojčano su prikazani na grafikonu 2. U pogledu transparentnosti posebice je zabrinjavajuće što u sadržaju cca 30% pretraženih rubrika nisu istaknuta niti imena i prezimena članova povjerenstava niti akt o imenovanju niti poveznica na takav akt iz čega proizlazi da građani samim uvidom u rubriku ne bivaju informirani o osobnim imenima osoba koje čine sastav povjerenstva. Polazeći od ideje kako za potpunu informiranost građana o sastavu povjerenstva nije dovoljno isticanje isključivo njihovih imena i prezimena istražili smo u kojoj je mjeri uz imena i prezimena spomenutih osoba navedeno i svojstvo temeljem kojeg su izabrani u sastav povjerenstva (op.a. pacijent, član nevladine udruge, stručnjak u zaštiti prava pacijenata) te zvanje, i to unutar akta o imenovanju povjerenstva (koji treba biti temelj za navođenje podataka u rubrici) te unutar same rubrike.

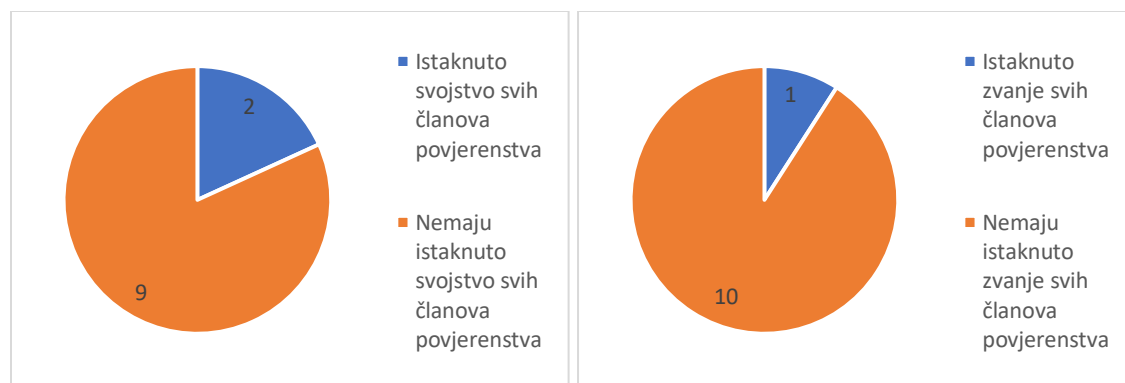
Grafikon 3. Prikaz vidljivosti svojstava i zvanja članova povjerenstva unutar akta o imenovanju (broj JP(R)S)



Izvor: obrada autorica temeljem provedenog istraživanja (n=21)

Mišljenja smo kako bi se svojstva članova povjerenstva trebala svakako navesti u aktu o imenovanju, a kako bi građanima bila transparentna provedba čl. 32. Zakona o zaštiti prava pacijenata. Istražujući navedeno utvrdili smo kako većina JP(R)S u (važećim) aktima o imenovanju ne ističe svojstvo niti zvanje članova povjerenstva obzirom da u sadržaju cca 60% akata nije istaknuto svojstvo svih članova povjerenstva dok zvanje nije istaknuto u sadržaju cca 85% akata. Opisano je grafički prikazano na slici 3.

Grafikon 4. Prikaz vidljivosti svojstva i zvanja članova povjerenstva u rubrici „PZPP“ (broj JP(R)S)



Izvor: obrada autorica temeljem provedenog istraživanja (n=11)

Nadalje smo istražili navode li se svojstva i/ili zvanja članova unutar same rubrike onih JP(R)S koje imaju vidljivo navedene članove povjerenstva, a što smo grafički prikazali na grafikonu 4. Utvrdili smo kako cca 80% opisanih JP(R)S unutar rubrike nije istaknuto svojstvo svih članova povjerenstva, dok zvanje nije istaknuto kod njih 90%. Pri navođenju ovakvih podataka treba naglasiti kako dio promatranih JP(R)S nije ni mogao istaknuti svojstva i/ili zvanja obzirom da ista nisu istaknuta niti u samom aktu o imenovanju povjerenstva.

Kako je u prethodnom poglavlju navedeno, svako povjerenstvo osniva se aktom o osnivanju, djeluje u skladu s poslovnikom o radu te je dužno predstavničkom tijelu JP(R)S podnijeti godišnje izvješće o svom radu. Istraživanjem smo utvrdili kako je akt o osnivanju unutar rubrike „PZPP“ istaknut kod samo 2 (od 16) JP(R)S, što znači da 90% JP(R)S unutar rubrike „PZPP“ ne objavljuje navedene akte (ili poveznicu na takve akte). Idenične brojke odnose se i na vidljivost poslovnika o radu, obzirom da je utvrđeno kako unutar rubrike „PZPP“ 90% JP(R)S ne ističe poslovnik o

radu (niti poveznicu na takav poslovnik). Nastavno na sve rečeno ističemo i kako smo, u sklopu istraživanja primjetili i kako niti jedna JP(R)S unutar rubrike „PZPP“ kontinuirano ne objavljuje godišnja izvješća.

5. ZAKLJUČAK

Cilj rada bio je preispitati problematiku sastava povjerenstva i imenovanja članova povjerenstva te ispitati vidljivost sastava i rada povjerenstava na službenim mrežnim stranicama JP(R)S. Kako bismo postigli navedeno interpretirali smo zakonske odredbe, analizirali sadržaj javnih poziva 80% JP(R)S te istražili vidljivost sastava i rada povjerenstva na službenim mrežnim stranicama JP(R)S. Temeljem navedenog iznijeli smo svoja opažanja i preporuke zakonodavcu i JLP(R)S.

U drugom dijelu rada predložili smo izmjene koje se odnose na sastav povjerenstva, propisan čl. 32. ZZPP-a. Prva izmjena koju smo predložili jest da se riječi „pacijent“ zamijeni drugom formulacijom te smo ujedno dali prijedlog takve formulacije. Naime, obzirom da zakon, u čl. 1. st.2., sadrži normu definicije kojom je određen pojam „pacijent“ izraz pacijent koji se koristi u čl. 32., obzirom da su norme definicije stroge norme, treba se razumijeti na način kako je isti definiran normom definicije. Međutim, smatramo kako bi opisano rezultiralo apsurdnim posljedicama jer bi se za člana povjerenstva mogla izabrati samo osoba kojoj se kontinuirano pruža određena mjera ili usluga u zdravstvenom sustavu, a što je protivno pretpostavci o razumnom zakonodavcu. Nadalje, u pogledu drugog termina koji se upotrebljava u čl. 32. ZZPP-a, termina „stručnjaci u zaštiti prava pacijenata“, istaknuli smo kako je isti neodređen te da može stvoriti dvojbe o značenju, stoga smo predložili da se ZZPP nadopuni definicijom takvog termina ili da se izmijeni sama odredba čl. 32 na način da se ista nadopuni odgovarajućim pojašnjenjem pojma „stručnjaci u zaštiti prava pacijenata“ ili na način da se spomenuti pojam uopće ne koristi već da se umjesto tog pojma navede određena struka i stupanj obrazovanja. Posljednja izmjena koju smo predložili u svezi sastava povjerenstva jest potreba da se dodatno razradi odredba koja govori o broju članova povjerenstva, a kako bi se osigurao pluralizam, stručnost i uključivanje civilnog društva u zaštitu prava pacijenata.

Kako se članovi povjerenstva imenuju temeljem javnog poziva u trećem dijelu rada smo analizirali javne pozive 80% JP(R)S, pri čemu smo primjetili kako ne sadrže svi informacije za koje smatramo da su potrebne za kanidiranje. U skladu s dobivenim rezultatima, a iz potrebe transparentnosti i zakonitosti postupka, naglasili smo potrebu da svaki javni poziv sadrži jasno napisanu odredbu o pravnim subjektima koji su ovlašteni osobno isticati kandidaturu odnosno predložiti druge osobe za kandidate te odredbu u kojoj su navedeni uvjeti koje kandidat za člana treba ispunjavati te isprave koje je potrebno priložiti. Dodatno smo istaknuli kako smatramo da bi, iako povjerenstva djeluju na regionalnoj razini, takve odredbe trebale biti ujednačene u svim JP(R)S, a obzirom da sva povjerenstva imaju isto područje djelokruga, te djeluju kako bi ostvarila isti cilj postavljen zakonom. Istaknuli smo i kako smatramo, da bi iz razloga transparentnosti, svi javni pozivi trebali sadržavati odredbu o postupanju sa prijavama koje imaju određene manjkavosti te odredbu o kriterijima stručnog vrednovanja prijava.

Naposljetku smo, istraživanjem službenih mrežnih stranica JP(R)S utvrdili kako, statistički gledajući, sastav i način rada nisu dovoljno jasno prikazani na mrežnim stranicama JP(R)S što negativno utječe na transparentnost. Naime cca 25% JP(R)S nema rubriku koja se odnosi na povjerenstvo. Iako više od 75% JP(R)S ima zasebnu rubriku koja se odnosi na povjerenstvo, pretragom sadržaja takve rubrike uočeno je kako kod 30% JP(R)S koje imaju spomenutu rubriku u istoj nisu navedene osobe koje čine sastav povjerenstva (niti akt o imenovanju niti poveznica na takav akt). U odnosu na JP(R)S koje navode osobna imena članova povjerenstva primjećeno je kako cca 80% ne navodi svojstva članova povjerenstva, dok u odnosu na zvanja članova isto ne čini njih čak 90%. Zabrinjavajuće je i što isticanja svojstava nema u cca 60% odluka o imenovanju, dok se zvanja ne navode u cca 85% odluka o imenovanju. Iz navedenih podataka proizlazi kako u velikom broju slučajeva građani ne dobivaju potpunu informaciju o osobama koje čine sastav povjerenstva. Dodatno, u odnosu na pojedine bitne akte utvrđeno je kako unutar 90% pretraženih rubrika nije istaknut akt o osnivanju, a jednak broj JP(R)S ne ističe ni poslovnik o radu povjerenstva. Niti jedna od JP(R)S u rubrici ne objavljuje kontinuirano izvješća o radu. Preporuka je da sve JP(R)S koje to već do sada nisu učinile, na svojim mrežnim stranicama oforme rubriku koja će se odnositi na povjerenstvo. U pogledu sadržaja takve rubrike preporuka svim JP(R)S jest da ista svakako treba sadržavati: djelokrug povjerenstva; način na koji se građani mogu obratiti povjerenstvu; osobna imena članova povjerenstva; svojstva (op.a. pacijent, član nevladine udruge,

stručnjak u zaštiti prava pacijenata) u kojima su članovi izabrani za člana te zvanja svakog od člana; akt o osnivanju povjerenstva (ili poveznicu na navedeni akt); akt o imenovanju članova povjerenstva, a koji bi trebao sadržavati i podatke o svojstvima i zvanjima članova (ili poveznicu na navedeni akt); poslovnik o radu (ili poveznicu na navedeni akt); te najmanje posljednjih četiri ili pet izvješća o radu (ili poveznicu na izvješća), a što korespondira s mandatom na koji se biraju članovi povjerenstva.

Daljnijim istraživanjima mogao bi se, u cilju utvrđenja pluralizma i neovisnosti povjerenstva, a što je važan preduvjet za kvalitetu njegova rada ispitati sastav povjerenstva na način da se ispituju svojstva, zvanja pa čak i stranačka pripadnost osoba koje čine sastav povjerenstva. Kako je slično učinjeno u istraživanju iz 2010. godine autora Borovečki, Babić-Bosanac i Have mogla bi se učiniti usporedba podataka kako bi se ispitalo što se promijenilo u posljednjih šesnaest godina. Potom bi se moglo ispitati u kojoj mjeri su pravni subjekti obaviješteni o mogućnosti kandidiranja, a u svezi s tim i na koje se sve načine pravni subjekti upoznaju sa objavom javnih poziva (osim same objave istoga na službenim mrežnim stranicama) i u kojoj mjeri isto utječe na razinu obaviještenosti. Predmet daljnjeg istraživanja mogla bi biti i razina dostupnosti podataka koji su bili predmet našeg empirijskog istraživanja putem alternativnih načina kao što su pretraga mrežnih stranica JP(R)S putem „tražilice“, službenih glasnika i google tražilice.

LITERATURA:

1. Musa, A. (2017.), „Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana“, u: Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.) Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 29-72
2. Padovan (ur.) Ivo (2006.), Enciklopedijski rječnik humanog i veterinarskog medicinskog nazivlja, Leksikografski zavod Miroslav Krleža
3. Visković, N. (2006.), Teorija države i prava, Zagreb, Centar za dopisno obrazovanje, Birotehnika
4. Babić-Bosanac, S., Borovečki, A., Fišter, K. (2007.) „Patients' rights in the Republic of Croatia – between the law and reality“, Medicinski glasnik, Volume 5, Number 1, str. 37-43
5. Borovečki, A., Babić-Bosanac, S., Have, H. (2010.) „The status of the implementation of the Act on the protection of patients rights in Croatia- a pilot study“, Romanian Journal of Bioethics, Vol.8.. No. 3.
6. Harašić, Ž. (2024.), „O normama definicija“, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, Vol. 1 No. XXXII, str. 5-23
7. Karačić, J., Viđak, M., Marušić, A. (2021.), „Reporting violations of European Charter of Patients Rights: analysis of patient complaints in Croatia“, BMC Med Ethics 22, br. rada 148, 1-10
8. Lončarić Kelečić, I., Višić, M., Konjevoda, H., Konjevoda, V. (2026), „System-level legal knowledge on patients rights and related obligations“, Interdisciplinary Description of Complex Systems 24(2), 195-207,
9. Zebec, S. (2025.) „Normativni i institucionalni okvir prava pacijenata na prigovor: hrvatski model i europski standardi“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 46. br. 3, 719-743
10. „Nacrt konačnog prijedloga Zakona o zaštiti prava pacijenata“, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, listopad 2004. godine
11. Ustav Svjetske zdravstvene organizacije. Geneva: Svjetska zdravstvena organizacija; 1948.
12. Zakonom o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, br. 85/06., 150/08., 71/10., 53/20., 120/21. i 23/23.
13. Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, br. 80/13., 137/13., 98/19., 33/23., 105/25.
14. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 25/13., 85/15. i 69/22.
15. Zakon o zaštiti prava pacijanata, Narodne novine, br. 169/14., 37/08.
16. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, broj 100/18., 125/19., 147/20., 119/22., 156/22., 33/23., 36/24., 102/25.

17. Jedinstvena metodološko-tehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, Narodne novine, broj 74/15.
18. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: UI4892/2004 i U-I-3490/2006 od 12. ožujka 2008.
19. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020.

RIGHT TO CIVILIAN FIREARMS IN NATIONAL LEGISLATION OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE ADHEARENCE TO EU ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Dmytro Boichuk, PhD in Law

Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine

d.s.boychuk@nlu.edu.ua

Abstract

This article examines the legal nature and scope of the human right to civil firearms in Ukraine within the context of the country's ongoing alignment with the European Union acquis, in particular Directive (EU) 2021/555. The paper aims to assess the current state of national legislation regulating civilian firearms circulation, to identify key doctrinal and practical challenges, and to evaluate the prospects for further legal development in light of European integration processes.

The research is based on a comprehensive analysis of Ukrainian legislation, including subordinate regulatory acts, draft laws, and relevant judicial practice, as well as doctrinal approaches to the understanding of the human right to arms. Particular attention is paid to the historical evolution of this right, especially in the context of the socio-political transformations following 2014 and the full-scale invasion of 2022, which significantly influenced both legal consciousness and regulatory priorities.

The article substantiates the necessity of legislative recognition of firearms as an object of property rights, as well as the introduction of a systematic classification of civilian firearms as an

urgent need in the context of EU integration processes. It is argued that the ongoing digitalization of public administration and licensing procedures may significantly reduce corruption risks and improve the accessibility of the right to firearms.

The results demonstrate a generally high level of compliance of Ukrainian legislation with the key provisions of EU law in the field of firearms regulation. At the same time, certain gaps remain, including the absence of a formalized EU-style classification system and incomplete regulation of specific categories of firearm users as well as the absence of the special Law of Ukraine “On firearms”. The article concludes that further legislative development should focus on the adoption of a comprehensive law on civilian firearms, which would ensure both the effective realization of the human right to arms and compliance with European legal standards.

Keywords: *human rights, human right to arms, self-defense, EU directive, EU Law, Acquis communautaire, civilian firearms, Ukraine*

Introduction

The issue of legal regulation of civilian firearms circulation in Ukraine has been addressed in a considerable number of scientific publications by legal scholars throughout the entire period of Ukraine’s independence. Academic works have examined various aspects of the legal regulation of the human right to weapons in Ukraine. In particular, within the field of criminal law, substantial attention has been devoted to the application of Part 5 of Article 36 (in the context of exercising the right to necessary self-defense with the use of weapons), Article 263 (in the context of weapons as the subject matter of the respective offense), and Article 414 of the Criminal Code of Ukraine (in the context of weapons as an instrument of the respective offense). Representatives of administrative law have paid due attention to the application of Article 172-19 (in the context of administrative liability for violations of the rules of handling weapons). Within the field of constitutional law, the human right to weapons is considered primarily in the context of Article 27 of the Constitution of Ukraine (the right to life), Article 55 (the right to protection of one’s rights), and Article 92 (the requirement that human and civil rights and freedoms be regulated exclusively by the laws of Ukraine). Certain aspects of the human right to

weapons can also be observed within the framework of civil law doctrine (weapons as objects restricted in civil circulation, weapons as objects of property rights or inheritance). We have also repeatedly addressed certain aspects of the human right to weapons in our previous publications, primarily providing a general theoretical characterization of this right from the standpoint of general legal theory and the human rights concept (Boichuk, 2019).

At the same time, the overwhelming majority of scholarly discussions (over the course of several decades) have essentially been reduced to several main points of attention paid by legal scholars: 1) the appropriateness of expanding of the current scope of the human right to weapons in Ukraine (primarily through the inclusion of short-barreled firearms); 2) the inconsistency of judicial practice in cases of necessary self-defense using weapons with the requirements of Part 5 of Article 36 of the Criminal Code of Ukraine; 3) the inconsistency between the wording in permits (licenses) for the carrying and storage of weapons and the regulatory framework of such rights at the level of a subordinate legal act (Instruction adopted by the order of Ministry of Internal Affairs of Ukraine on 07.10.1998 №622 , hereinafter – the Instruction) with the requirements of Article 263 of the Criminal Code of Ukraine (or vice versa); 4) the inconsistency of the regulatory framework governing the human right to weapons at the level of a subordinate legal act (the Instruction).

In this paper, we attempt to assess recent developments in Ukrainian national legislation in the field of regulatory governance of the human right to weapons, as well as the main challenges faced by the domestic legislator in the context of Ukraine's European integration processes and the need to comply with the requirements of the *acquis communautaire*.

1. LEGAL REGULATION OF HUMAN RIGHT TO ARMS IN NATIONAL LEGISLATION OF UKRAINE: HISTORICAL RETROSPECTIVE

It should be noted that the existing scholarly debate may be divided into distinct chronological periods, in which 1998 (the year of adoption of the Instruction) is decisive for the further regulatory development of this human right. Today, it can be reasonably argued that a new period in the history of the “human right to weapons in Ukraine” began in 2014 (with the

occupation of certain areas of the Luhansk and Donetsk regions and the annexation of Crimea) and gained further development in 2022 with the full-scale invasion of the Russian Federation. Despite the fact that no significant changes in the regulatory framework of the human right to weapons occurred during the period from 2014 to 2022, this time was marked by important socio-political developments in Ukraine that were directly related to an increase in the culture of handling weapons and the overall level of legal awareness, which, as previously noted, constitutes a necessary precondition for expanding the current scope of the human right to weapons in Ukraine. During this eight-year period, one may observe an increase in the number of individuals among the population of Ukraine who have undergone professional theoretical and practical training (and, in some cases, have practical experience) in the use of military small arms. Within this chronological interval, there was also a slight but noticeable increase in civilian demand for acquiring firearms, likely caused by the hostilities in the eastern part of the country for the purpose of protecting one's home and the state.

The tragic events that began in 2014 also acted as a catalyst for laying the foundations of a future “weapons-related” sector of the economy: the volunteer movement, the import and domestic production of tactical equipment, an increase in the number of facilities for theoretical training in weapons handling and practical shooting training (training grounds, shooting ranges), and the popularization of the idea of expanding the then-existing scope of the human right to weapons, among others. It is also important to note the growing availability of firearms on the black market, which, as history demonstrates, is an inevitable consequence of any armed conflict. The author, being a consistent proponent of a permit-based system for civilian firearms circulation and of the critical importance of their forensic registration (for identification in case of use), **admits** that in certain cases (when individuals store weapons without the required permit and without criminal intent), such illegal possession may, on the contrary, have had a positive impact on the culture of weapons handling and the level of compliance with safety rules by a particular individual.

Among the few notable changes in the regulatory framework of the human right to weapons during this period are several registered draft laws “On Weapons” (or others with different titles but identical in scope of legal regulation), whose main purpose was to address the aforementioned key problems in the regulation of civilian firearms circulation in Ukraine, as well as the decision of the Supreme Court of Ukraine dated July 3, 2019, which received different

evaluations among legal scholars and, more likely, negative assessments from civilian firearms owners.

This period (both in the context of important socio-political events and in terms of the legal regulation of civilian firearms circulation) concluded on February 23, 2022. Symbolically, it was still the day when the draft Law “On the Right to Civilian Firearms” (registered under No. 5708) was adopted as a basis by Ukrainian Parliament.

The purpose of this draft law is to strengthen compliance with legality in matters related to determining the legal status of firearm ownership. It is also aimed at establishing the fundamental rights and obligations of individuals and legal entities regarding the production, acquisition, possession, disposal, and use of firearms and ammunition, as well as regulating other related social relations.

Within the framework of this draft law, the following is proposed:

- to define the concept of ownership rights to civilian firearms;
- to establish the conditions and procedure for Ukrainian citizens and legal entities to obtain documents confirming their ownership rights to civilian firearms;
- to classify civilian firearms;
- to develop a procedure for obtaining a medical certificate confirming the absence of medical contraindications for acquiring documents for civilian firearms. This procedure will provide for the creation of a specialized information and reference system with the possibility of using a qualified electronic signature of the person issuing the certificate;
- to develop a procedure for the creation and maintenance of the Unified State Register of Civilian Firearms;
- to define the powers of entities responsible for maintaining the Unified State Register of Civilian Firearms;
- to establish general principles governing the circulation of civilian firearms and ammunition;
- to define the general principles of the rights and obligations of civilian firearms owners;
- to establish the procedure for acquiring the right to civilian firearms and ammunition;
- to regulate civil liability insurance for civilian firearms owners;

- to establish legitimate grounds for restrictions on the right to civilian firearms and ammunition;
- to provide for the possibility of using civilian firearms for defense purposes;
- to define the concept of zones where the carrying of weapons is prohibited (so-called “gun-free zones”);
- to establish the fundamental principles of economic activity in the field of civilian firearms and ammunition circulation;
- to define the general principles governing the possession and use of civilian firearms and ammunition by foreigners and stateless persons in the territory of Ukraine;
- to regulate the temporary import of civilian firearms and ammunition into the territory of Ukraine, as well as their temporary export from the territory of Ukraine;
- to establish mechanisms of state control in the field of civilian firearms circulation;
- to introduce amendments to current legislation in accordance with this draft law.

This draft law, while expanding the scope of the human right to weapons in Ukraine, simultaneously strengthens liability for the unlawful use of such weapons.

2. DRAFT LAW OF 2023: HUMAN RIGHTS AND LEGAL PROSPECTIVE

We consider it appropriate to examine in greater detail certain key ideas embodied in this draft law.

2.1. WEAPONS AS PROPERTY.

The currently applicable Instruction repeatedly uses the term “property” in the context of the legal status of weapons owned by civilians. At the same time, in light of the requirements of paragraphs 1 and 7 of Article 92 of the Constitution of Ukraine, it would be appropriate to enshrine the legal status of weapons as the property of civilians at the level of Law of Ukraine, rather than in a subordinate legal act (as the Instruction is), as has been repeatedly emphasized in scholarly publications on this subject. Clearly, it is not possible to draw a complete analogy with the civil law understanding of the concept of “property,” since weapons belong to objects with

restricted civil circulation. However, ensuring at the level of Ukrainian law such a right as the right of ownership to weapons, eliminating bureaucratic obstacles that hinder citizens from fully exercising this right, or, conversely, create opportunities for abuse of authority (leading to corruption risks) within the licensing system, constitutes one of the principal objectives of the civil law dimension of this legislation.

Recalling the historical prerequisites for the adoption of the well-known “Second Amendment” to the Constitution of the United States of America, it is difficult not to draw relevant historical parallels with contemporary developments in Ukraine. Having proclaimed its independence in 1991, the Ukrainian people continue to defend it today with arms in hand, while simultaneously shaping new elements of their collective legal culture (Ukrainians as an armed nation resisting an external aggressor), as well as the necessary legal culture and legal consciousness of an individual legally armed citizen (aimed at protection both from external threats and from internal threats, such as potential criminal activity)⁵³⁴. In our view, the necessary historical preconditions and shifts in worldview of Ukrainian society have been developing in Ukraine for a sufficiently long

⁵³⁴ The experience of all armed conflicts demonstrates that one of their inevitable consequences is the rapid expansion of the black market for weapons and the widespread possession by the population of large amounts of unregistered firearms. The pricing of such weapons and their availability on the black market are directly proportional to the scale of the armed conflict. The bigger the conflict is, the lower the price set. The possessor of such weapons cannot be forensically identified in the event of their use due to the absence of registration and the lack of ballistic samples (cartridge cases) in forensic databases. It is obvious that not all such weapons are retained without criminal intent. Combating armed (often organized) crime in post-conflict societies becomes a new primary task of the state following victory over an external enemy. In this context, we consider the “prohibition-based approach” to be flawed, as state policies aimed at disarming the population are unlikely to be effective—whether voluntary (through mechanisms such as voluntary surrender of weapons) or “coercive-preventive” (through the imposition of criminal liability for the illegal circulation of weapons). It is evident that only law-abiding citizens will resort to voluntary surrender (who, in any event, would not violate the law if they possessed weapons legally), whereas criminal sanctions provided, for example, under Article 263 of the Criminal Code of Ukraine are unlikely to have any meaningful deterrent effect on individuals intending to commit serious crimes. Put simply, such an approach leads to a situation where “if weapons are taken away from law-abiding citizens, they will remain only in the hands of criminals.” At the same time, the social danger posed by this “residual” concentration of weapons among criminals (as well as the sheer quantity of such weapons) is significantly greater in a post-conflict society than in a society that has not experienced war for decades.

period (and with sufficient similarity to the prerequisites for the adoption of the Second Amendment) to justify the assertion that a Ukrainian “Second Amendment” is both timely and warranted.

2.2. UKRAINIAN “SECOND AMENDMENT”

At the same time, by the notion of a “Second Amendment for Ukraine,” we do not imply the necessity of amending the text of the Constitution of Ukraine itself. First, the text of the Basic Law already contains the necessary general provisions (as required by the very legal nature of a Constitution) that establish a sufficient normative foundation⁵³⁵ for their further specification at the level of the Law of Ukraine. Second, the function of the Constitution as the foundation of the entire system of legal regulation does not allow for detailed regulation of specific aspects of human rights or of the legal institutions designed to protect them; whereas precisely such detailed regulation is required in the process of updating national legislation in the field of civilian firearms circulation. For this reason, we consider the recognition of the human right to weapons in the form of a property right⁵³⁶ to be critically important for the future Law of Ukraine “On Weapons” (or another act with a different title but equivalent regulatory content).

⁵³⁵ We consider such provisions to include the following: Article 27, “Everyone has the right to protect their life and health, as well as the life and health of others, from unlawful encroachments”; Article 55, “Everyone has the right to protect their rights and freedoms by any means not prohibited by law against violations and unlawful encroachments”; and Article 92, “Exclusively the laws of Ukraine shall determine: (1) human and citizens’ rights and freedoms, the guarantees of these rights and freedoms, and the fundamental duties of citizens; ... (7) the legal regime of property.

⁵³⁶ It is impossible not to draw attention to a certain paradoxical situation that can be observed today. In the section of this work devoted to weapons as a form of human property, we emphasize the necessity of creating legal procedures for “transferring” weapons (for example, captured weapons) from the military category to the civilian category, and from the legal regime of “service use” to the legal regime of “property.” At the same time, there are already numerous cases today in which individuals serving in the Armed Forces of Ukraine purchase, at their own expense (or through donations), certain models of (de jure) civilian firearms, which are subsequently used (de facto) in the performance of tasks related to repelling the armed aggression of the Russian Federation.

2.3. CLASSIFICATION OF CIVILIAN FIREARMS

The draft law (as do many similar initiatives) proposes the introduction of a classification of civilian firearms into categories based on their technical characteristics. First of all, we should admit that it corresponds with the relevant provisions of secondary EU Law (we would talk a bit in more detail about it below). Accordingly, each category would be a subject to its own licensing regime. Such proposals merit a positive assessment, as they would allow for the application of a licensing model analogous to that used for driver's licenses and categories of vehicles. In other words, in order to eliminate bureaucratic obstacles and ensure the effective exercise of the right of ownership to weapons, an approach may be introduced whereby a person holding a permit for a specific category of civilian firearms would be entitled to acquire additional firearms within the same category (in contrast to the current procedure, under which an individual must obtain a new permit for each additional firearm, even where an analogous weapon is already owned). Indeed, the current Instruction explicitly provides that “the number of weapons that a citizen of Ukraine may possess is not limited; however, the owner must ensure their unconditional safekeeping”, while certain procedures nonetheless create artificial barriers to the full realization of this right.

During the period of full-scale invasion, there has been a significant increase in the volume of an “intra-weapons” subculture among owners of civilian AR-15-based carbines, which are closely related to military assault rifles such as the M16 and M4A1. This expansion has occurred both due to military personnel purchasing such carbines for use in combat operations and due to civilians acquiring “AR-platform” rifles for the purpose of defending their country, as well as in response to the perceived threat posed by armed criminals. Certain models of sniper rifles (civilian versions of which are available in Ukraine as hunting rifles) are also purchased at private expense (de jure as civilian firearms) for use in combat operations, due either to the complete absence or the limited availability of their military analogues as standard-issue weapons in the Armed Forces of Ukraine.

On this basis, it can be concluded that in a situation where both de jure and de facto processes of changing the legal status of weapons from civilian to military are already functioning, the absence of a legally established reverse procedure—from military to civilian—contradicts the principle of proportionality as a fundamental principle of law.

2.4. UNIFIED STATE REGISTER OF CIVILIAN FIREARMS

It should be noted that Ukraine already operates a Unified Weapons Register, access to which is provided through the “Single Window for Citizens” on the official website of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Accordingly, it would be logical for the final version of the draft law to take into account the experience gained from the functioning of this register. We do not consider it necessary to provide a detailed account of all the advantages of electronic registers and their integration with the “Diia” (Ukrainian «ДіЯ» - «Держава і Я» - “State and Me”) services, as the vast majority of Ukrainian citizens already benefit from the conveniences of the “state in a smartphone.” The digitalization of the licensing system will contribute to minimizing corruption risks, reducing bureaucratic barriers, and eliminating artificial grounds for the abuse of authority by officials within the licensing system and other state bodies. As of today, firearm permits in electronic form have already been integrated into the Diia application.

3. GUN-FREE ZONES: A PANACEA OR A TICKING TIME BOMB?

This term (“gun-free”) is used to designate zones (places, premises) in which, in accordance with legislation, civilians are prohibited from carrying civilian firearms. At present, such prohibitions are generally established by local regulatory acts (for example, the prohibition on transporting firearms in the metro and by railway is established in the relevant transport regulations). However, even in this context, several questions arise regarding the practical enforceability of such a prohibition: a disassembled hunting firearm can easily be placed in travel luggage in terms of dimensions, while certain devices, by their size, effectively replicate short-barreled firearms (pistols and submachine guns) on the basis of which they were manufactured. In such cases, without metal detectors and X-ray screening at all stations (and entrances to all platforms), such a prohibition appears ineffective.

However, the issue of legislatively enshrining gun-free zones at the level of the Law of Ukraine covers a significantly broader range of social relations than the issue of transporting weapons in public transport. The very term “gun-free” is borrowed from English-language legal regimes, where either a liberal licensing system for firearms exists or, in some cases, a permit-free system

is in place. It is evident that there is a wide range of places where the presence of civilians with firearms is unacceptable due to safety requirements determined by the specific nature of such locations. In this context, domestic practice is unlikely to differ substantially from foreign experience: for example, in the United States of America, places where civilian firearms carrying is prohibited include federal court buildings, federal premises, premises leased, occupied, or owned by the federal government, airport areas, federal prisons, military bases, schools (and adjacent territories), among others. But a huge question arises: while declaring official gun-free zones aimed at improving safety of their visitors won't the legislator face with the opposite effect: showing on the legislative level the list of places where there are no armed law-abiding citizens.

4. LEVEL OF COMPLIANCE OF UKRAINIAN NATIONAL LEGISLATION WITH THE PROVISIONS OF DIRECTIVE (EU) 2021/555

The analysis of the compliance of Ukrainian national legislation with the provisions of Directive (EU) 2021/555 demonstrates a generally high level of legal harmonization in the field of civilian firearms regulation. Overall, the Ukrainian legal framework reflects a systematic incorporation of the key institutions and regulatory approaches established in European Union Law, particularly in relation to the acquisition, possession, storage, registration, and control of firearms.

First, it should be noted that the core definitions set out in Article 1 of the Directive are largely reflected in Ukrainian legislation. In particular, the Instruction provides a detailed classification of various types of weapons, including firearms, so-called "traumatic" weapons, pneumatic weapons, cold weapons, ammunition, and essential components. Furthermore, Ukrainian law includes specific categories such as deactivated and converted (blank-firing) weapons, which correspond to the Directive's provisions on deactivated firearms and alarm or signal weapons. However, a partial inconsistency remains due to the absence of a formalized classification of firearms into categories A, B, and C as required by EU law. This gap is expected to be addressed through the adoption of the draft law on civilian firearms circulation which we were talking about above.

The provisions of Article 2 of the Directive, which are largely declarative in nature and define the scope of application, are fully reflected in Ukrainian legislation. National law clearly distinguishes

between civilian firearms circulation and the use of weapons by military and law enforcement authorities. Similarly, Article 3 of the Directive, which allows Member States to adopt more stringent measures, does not require specific implementation and is effectively realized through existing restrictive provisions within Ukrainian law.

Particular attention should be given to the implementation of Article 4 of the Directive concerning marking, registration, and traceability of firearms. Ukrainian legislation establishes mandatory marking (including serial numbering and manufacturer identification) and provides for record-keeping systems to track firearms. The existence of accounting procedures, including elements of electronic record-keeping, indicates that traceability from manufacturer to end user is largely ensured. At the same time, certain elements — such as the establishment of a fully centralized electronic database with extended data retention periods — are still in the process of development and are linked to ongoing legislative initiatives.

An analysis of Articles 5–7 of the Directive demonstrates full compliance in terms of the licensing system. Ukrainian law requires authorization for the acquisition and possession of firearms and establishes criteria such as age limits, medical certification, and background checks. Notably, Ukrainian legislation imposes stricter age thresholds (21 and 25 years for certain categories of firearms), thereby reflecting the principle enshrined in Article 3 of the Directive. Requirements for safe storage, including the obligation to use secure storage facilities (e.g., safes) and to prevent unauthorized access, also fully comply with Directive standards.

The provisions relating to the control of firearms transactions, including the regulation of dealers and procedures for acquisition and transfer (Articles 8 and 10–13 of the Directive), are also largely implemented. Ukraine maintains a permit-based system that applies both to individuals and to economic operators engaged in the manufacture, repair, and sale of firearms. Procedures for verifying the identity of purchasers, inspecting firearms, and controlling transactions are in place. Additionally, restrictions on the transfer of firearms without proper authorization align with the requirements of EU law.

Article 9 of the Directive, which establishes restrictions on the most dangerous categories of firearms, is also reflected in Ukrainian legislation. In particular, automatic firearms are prohibited in civilian circulation, and criminal liability is established for unlawful handling of weapons.

However, certain aspects of the Directive — such as specific authorization regimes for collectors, museums, and sport shooters — are only partially implemented and remain fragmented.

The implementation of provisions concerning the deactivation of firearms (Article 15 of the Directive) can likewise be considered compliant. Ukrainian law provides procedures for the deactivation and conversion of firearms, including mandatory involvement of authorized entities and expert verification. These measures ensure the irreversible inoperability of firearms, consistent with the objectives of the Directive.

The analysis indicates a high degree of compliance of Ukrainian legislation with the provisions of Directive (EU) 2021/555. The principal regulatory mechanisms — such as licensing, control of circulation, storage requirements, and marking — are largely aligned with EU standards. Nevertheless, certain areas of partial non-compliance remain, particularly regarding the absence of a formal EU-style classification system and the need for further development of centralized data systems. These shortcomings are expected to be addressed through ongoing legislative reforms aimed at modernizing the national legal framework in this domain.

CONCLUSION

The conducted analysis allows for several general conclusions regarding the development of the human right to civilian firearms in Ukraine and its alignment with European legal standards. First, the legal regulation of civilian firearms circulation in Ukraine has evolved under the influence of both internal doctrinal debates and significant socio-political transformations, particularly since 2014. These developments have contributed to the formation of a higher level of legal awareness and firearms culture among the population, which constitutes an important precondition for the expansion and proper realization of the human right to arms.

Second, the current regulatory framework, largely based on subordinate (secondary) legislation, demonstrates both functional effectiveness and structural limitations. While existing mechanisms ensure a relatively high level of control over firearms circulation, they also create legal uncertainty and potential risks of administrative discretion and abuse. This confirms the necessity of elevating the regulation of this sphere to the level of the Law of Ukraine.

Third, the discussed above draft law on civilian firearms represents a significant step toward systematizing the legal framework. Its key innovations — such as the recognition of firearms as an object of property rights, the introduction of a classification system, the establishment of a unified state register, and the digitalization of licensing procedures — should be positively assessed as measures aimed at improving legal certainty, accessibility, and transparency.

Fourth, the analysis of compliance with Directive (EU) 2021/555 demonstrates a generally high level of harmonization of Ukrainian legislation with EU standards. Core elements such as licensing procedures, control over circulation, marking, and storage requirements are largely aligned with European legal approaches. At the same time, certain aspects remain insufficiently regulated or fragmented, including the formal classification of firearms and specific regimes for certain categories of users.

Finally, further development of Ukrainian legislation in this field should (and even to say more – must, as an urgent need) be aimed at adopting a comprehensive and coherent legal act on the level of the Law of Ukraine that would ensure both compliance with the *acquis communautaire* and the effective realization of the human right to arms. Such an approach would contribute not only to legal certainty and the protection of individual rights but also to strengthening public safety and the rule of law in Ukraine.

BIBLIOGRAPHY

1. Boichuk, D. (2018) "On the Issue of the Right to Arms as a Part of the Human Right to Defense", *Legal Novels*, 4, pp. 9–14.
2. *Legal Consciousness and Legal Culture* (2019) *Visnyk of Yaroslav Mudryi National Law University*, 2. Available at: https://visnyk.kh.ua/web/uploads/pdf/Вісник_2_2019_журнал_eng-13-21.pdf (Accessed: 15 March 2026).
3. Supreme Court of Ukraine (2019) Decision of 30 May 2019. Available at: <https://ips.ligazakon.net/document/C009102> (Accessed: 15 March 2026).
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2022) News on draft law on civilian firearms. Available at: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/219896.html> (Accessed: 15 March 2026).
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2023) Unified Register of Weapons has been fully launched. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/news/yedynyi-reiestr-zbroi-vidsohodni-povnotsinno-pratsiuie-ochilnyk-mvs-ihor-klymenko> (Accessed: 15 March 2026).
6. Ministry of Internal Affairs of Ukraine (no date) Electronic services portal. Available at: <https://services.mvs.gov.ua> (Accessed: 15 March 2026).
7. Directive (EU) 2021/555 of the European Parliament and of the Council of 24 March 2021 on control of the acquisition and possession of weapons (codification). *Official Journal of the European Union*, L 115, 6 April 2021. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2021/555/oj> (Accessed: 15 March 2026).

16RJU



16. međunarodna znanstvena i stručna konferencija RAZVOJ JAVNE UPRAVE

ŠIBENIK

21. – 22. svibnja 2026.

KONTAKT

Veleučilište u Šibeniku
Trg Andrije Hebranga 11
22000 Šibenik, Hrvatska
e-mail: rju@vus.hr
web: <https://www.vevu.hr/razvoj-javne-uprave/>



**VELEUČILIŠTE
U ŠIBENIKU**
Šibenik University of Applied Sciences

