

DAMIR JURAS*

Udaljenje iz službe policijskih službenika

Sažetak

U radu se obrađuje institut udaljenja iz službe, koji se primjenjuje u slučajevima pokretanja kaznenog ili disciplinskog postupka protiv policijskog službenika, kako bi se zaštitio interes službe dok traje kazneni ili disciplinski postupak protiv tog službenika. Autor, kroz prikaz hrvatskog i usporednog zakonodavstva, te sudske prakse, posebno obrađuje obvezatno i fakultativno udaljenje iz službe policijskog službenika, naknadu plaće za vrijeme udaljenja iz službe i pravne lijekove protiv rješenja o udaljenju iz službe.

Zaključak je autora da se radi o nužnom pravnom institutu, no autor predlaže i da se, osim zaštite interesa službe, kao alternativni uvjet propiše sprječavanje ometanja disciplinskog postupka, a kao kumulativni uvjet za udaljenje iz službe opravdano očekivanje da bi službeniku u disciplinskom postupku mogla biti izrečena najstroža kazna – prestanak državne službe. Predlaže se i da se disciplinskom sudu omogućiti da tijekom cijeloga disciplinskog postupka može odlučivati o opstojnosti rješenja o udaljenju iz službe, te da se ograniči imunitet koji uživaju sindikalni povjerenici u odnosu na primjenu instituta udaljenja iz službe.

Ključne riječi: disciplinski sud, policijski službenik, sindikalni povjerenik, suspenzija, udaljenje iz službe.

UVOD

Policijski službenici su državni službenici koji u Ministarstvu unutarnjih poslova (u nastavku teksta: Ministarstvo) obavljaju policijske poslove i poslove koji su s njima usko povezani (čl. 3. st. 1. Zakona o policiji – ZP, Narodne novine /u nastavku teksta: NN/, 34/11., 130/12.).¹ Svi zaposleni u Ministarstvu moraju se ponašati zakonito, ali od policijskih službenika se zahtijeva dolično i zakonito ponašanje ne samo u službi već i izvan službe.²

* dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova, voditelj Odjela prvostupanjskog disciplinskog sudovanja u Splitu.

¹ Policijski poslovi određeni su čl. 3. st. 1. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, NN 74/09.

² Čl. 31. st. 1. ZP-a propisano je da je policijski službenik i izvan službe dužan ponašati se tako da ne šteti ugledu službe. "(...)bez obzira da li je ili nije bio isprovociran ne može opravdati ponašanje policijskog službenika koji je dužan uskladiti svoje ponašanje i izvan službe na način da u svakom trenutku

Pojedina kršenja zakona, zbog kojih se protiv policijskih službenika vode postupci kako bi se utvrdila njihova kaznena ili disciplinska odgovornost, nalažu odnosno opravdavaju da policijski službenici tijekom takvih postupaka budu udaljeni iz službe.

Kaznena odgovornost je odgovornost za kaznena djela propisana Kaznenim zakonom – KZ (NN 125/11., 144/12.). Kaznena djela i kaznenopravne sankcije propisuju se samo za ona ponašanja kojima se tako povređuju ili ugrožavaju osobne slobode i prava čovjeka, te druga prava i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske i međunarodnim pravom, da se njihova zaštita ne bi mogla ostvariti bez kaznenopravne prisile (čl. 1. KZ-a). Kazneni postupak vodi se prema pravilima propisanim Zakonom o kaznenom postupku (ZKP, NN 152/08., 76/09., 80/11., 91/12., 143/12., 56/13.), a u kaznenom postupku mogu se izreći kazne: novčana kazna, zatvor i dugotrajni zatvor (čl. 40. st. 1. KZ-a).

Disciplinska odgovornost je oblik odgovornosti policijskih službenika za povredu službene dužnosti. Službenu dužnost policijskih službenika čini ukupnost službenih obveza.³ Disciplinski postupak protiv policijskih službenika vodi se prema odredbama ZP-a i Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika (NN 141/11.), a u onim pitanjima koja nisu regulirana navedenim propisima primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje opći upravni postupak (čl. 100. st. 1. ZP-a). Za lakše povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. pisana opomena, 2. novčana kazna u visini do 10% od posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu. Za teže povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. novčana kazna u mjesečnom iznosu do 20% od posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu, na vrijeme od 1 do 6 mjeseci, 2. zaustavljanje promicanja u zvanju od 2 do 4 godine, 3. zaustavljanje napredovanja u službi u trajanju od 2 do 4 godine, 4. premještanje na drugo radno mjesto iste ili niže složenosti poslova na vrijeme od 2 do 4 godine, 5. uvjetna kazna prestanka državne službe, 6. prestanak državne službe (čl. 110. st. 1. i 2. ZP-a).

Udaljenje iz službe policijskih službenika regulirano je dvama zakonima: ZP-om i ZDS-om.

njegovo ponašanje bude na razini policijskog službenika, a to je da štiti pravni poredak, te da upravo svojim ponašanjem pruža primjer da se eventualne razmirice isključivo moraju rješavati putem mjero-davnih tijela, a nikako samoinicijativno kao što je u konkretnom slučaju učinio tužitelj." Upravni sud Republike Hrvatske, Us-8430/2002-4 od 12. prosinca 2002. godine.

³ Načela državne službe: načelo zakonitosti i pravne sigurnosti, načelo zabrane diskriminacije i povlašćivanja, načelo hijerarhijske podređenosti i načelo odgovornosti za rezultate, propisana su čl. 5.-9. Zakona o državnim službenicima – ZDS, NN 92/05., 142/06., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 37/13., 38/13.

Prava i obveze policijskih službenika su propisane čl. 15.-40. ZP-a, a posebno treba izdvojiti da su policijski službenici dužni poslove obavljati u skladu sa zakonom, drugim propisima i pravilima struke te poštovati odredbe Etičkog kodeksa policijskih službenika (čl. 30. st. 1. ZP-a).

Poštovanje službene dužnosti razumijeva izvršavanje službenih obveza policijskih službenika uz poštovanje pravila ponašanja u službi i izvan službe. Njezin cilj je osiguranje pravilnog i učinkovitog obavljanja službe, te očuvanje časti i ugleda policijskog službenika i službe u cjelini. Povreda službene dužnosti je svaka radnja ili propust kojim se krši službena dužnost.

I. POJAM I OPĆE ZNAČAJKE UDALJENJA IZ SLUŽBE

Udaljenje iz službe ili suspenzija (engl. *suspension*, fran. *suspension*, njem. *Amtsenthbung* - Šink, 1974:225) jest institut kojim se policijski službenik, u zakonom propisanim slučajevima, može ili mora udaljiti iz službe do okončanja disciplinskog ili kaznenog postupka.⁴

"Opće značajke suspenzije jesu legalitet, privremenost, represivnost, preventivnost i akcesornost." (Bolanča, 1995:828)⁵. Legalitet znači da službenik može biti udaljen iz službe samo u slučaju propisanim zakonom; privremenost upućuje da udaljenje iz službe može trajati najduže do donošenja konačne odluke u postupku u svezi s kojim je doneseno rješenje o udaljenju⁶; represivnost se iskazuje u zadiranju u profesionalni položaj, ugled i materijalno stanje službenika⁷; preventivnost upozorava na zaštitni karakter ove mjere kojom se štiti interes službe, odnosno službenik se sprječava da čini nove povrede ili otežava prikupljanje dokaza⁸, a akcesornost je posljedica svrhe ovog instituta, jer udaljenje iz službe uvijek prati neko stanje stvoreno protupravnim ponašanjem službenika koje se utvrđuje u posebnom disciplinskom ili kaznenom postupku⁹.

Udaljenjem iz službe policijski službenik ne gubi svoje svojstvo službenika – on i dalje ostaje policijski službenik i zadržava svoje radno mjesto, jedino ne obavlja svoje redovne zadaće. Nakon isteka važenja rješenja o udaljenju iz službe, policijski službenik se vraća na radno mjesto na kojem je bio u trenutku donošenja navedenog rješenja.

II. VRSTE UDALJENJA IZ SLUŽBE

Zakonodavac razlikuje obvezatno i fakultativno udaljenje iz službe, pa tako i propisuje posebne uvjete za primjenu svakog od navedenih instituta.

⁴ "Suspenzija ili udaljenje iz službe je mjera koja se primjenjuje na državnog službenika za kojeg se sumnja da je povrijedio službenu dužnost. Riječ je o posebnoj mjeri koja nije sankcija jer još nije utvrđena disciplinska odgovornost državnog službenika." Drmić, 2010:792.

Za definicije suspenzije radnika vidi: Crnić, 1983:73. Frimerman, 1985:402; Ivošević, 1978:227.

⁵ Detaljnije o općim značajkama suspenzije vidi u: Bolanča, 1993:555-556.

⁶ Ovako i: Bogičević, 1987:88.; Brajić, 1987:332; Čolić, 1985:189.

⁷ Ovako i: Tintić, 1972:604; Frimerman, 1985:402.

⁸ Vidi: Bogičević, 1987:89.

"Udaljenje zaposlenog sa rada predstavlja preventivnu mjeru, kojom se zaposleni privremeno udaljava sa rada u državnom organu (bez prestanka njegovog radnog odnosa), kada su za to ispunjeni određeni uvjeti." Novaković, 2003:150; Krbek, 1962:306, istakao je da je udaljenje iz službe "samo provizorno i zaštitno sredstvo u interesu službe."

"Uz privremeni karakter rješenja o udaljenju iz službe, isto ima i preventivni, zaštitni karakter, obzirom da se istim štiti interes službe, na način da se sprječava da policijski službenik čini nove povrede, odnosno da utječe na prikupljanje dokaza." *Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Us-10448/2011-6 od 2. veljače 2012.*

⁹ "(...) kod donošenja rješenja o udaljenju iz službe ne raspravlja o odgovornosti službenika, već je to predmet disciplinskog postupka, a u kojem se utvrđuju elementi povrede radne discipline pri čemu nije nužno da su se istodobno ostvarili i neki elementi kaznenog djela." *Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9708/2011-4 od 7. prosinca 2011.*

1. OBVEZATNO UDALJENJE IZ SLUŽBE

Ministar ili nadležni rukovoditelj dužan je rješenjem udaljiti iz službe policijskog službenika protiv kojeg je pokrenut kazneni postupak¹⁰ ili postupak zbog teže povrede službene dužnosti zbog djela s obilježjem korupcije (čl. 112. st. 1. ZP-a).

Cardona smatra da je obvezatno udaljenje iz službe zbog koruptivnih djela nužno: "U slučajevima koji uključuju koruptivne aktivnosti osobito je preporučljivo odmah suspendirati službenika s redovnih dužnosti, budući da bi koruptivne veze trebalo odmah presjeći, a rizik obnovljene nezakonite aktivnosti treba smanjiti." (www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocu: str. 9 – uvid ostvaren 1. 3. 2013.)

Zakonodavac nije definirao pojam korupcije¹¹, pa se u praksi pojavljuje dvojba je li koruptivna i ona radnja kada policijski službenik pogoduje građaninu, a da za sebe ne ostvaruje korist.

Smatra se da je udaljen iz službe službenik protiv kojeg je pokrenut istražni postupak i određen pritvor¹², o čemu se donosi rješenje¹³ (čl. 112. st. 3. ZDS-a¹⁴).

¹⁰ O udaljenju iz službe policijskog službenika zbog vođenja kaznenog postupka vidi: Mršić, 2002:81-85.

¹¹ Anić, 1991:280, glagol korumpirati definira na sljedeći način: "dati ili davati kome novac ili druga materijalna dobra, privilegije i sl., s namjerom da onaj koji prima čini ili djeluje onako kako želi onaj koji daje; potkupiti/potkupljivati, mititi/podmititi."

¹² O mogućnostima postupanja poslodavca prema radniku u pritvoru, prema općim propisima o radu vidi: Zuber, 2000:100-101.

¹³ "Prema stanju spisa predmeta proizlazi da je predmetnom privremenom udaljenju tužitelja iz službe s danom 11. srpnja 2011. prethodilo rješenje prvostupanskog tijela broj (...), kojim je tužitelj privremeno udaljen iz službe s danom 31. svibnja 2011. do okončanja pritvora sukladno članku 112. stavku 1. i 3. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine, broj 92/05., 107/07., 27/08. i 49/11.). Naime, Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta je po općinskoj državnoj odvjetnici dana 31. svibnja 2011. rješenjem broj K-US-148/2011 odredio pritvor tužitelju temeljem članka 112. stavak 1. u svezi s člankom 123. stavak 1. točka 2. i 3. Zakona o kaznenom postupku, s obzirom da je dovršeno kriminalističko istraživanje rezultiralo podnošenjem kaznene prijave protiv (...) poradi osnovane sumnje na počinjenje kaznenog djela poticanja na zlouporabu položaja i ovlasti iz članka 337. stavka 1. Kaznenog zakona u svezi članka 37. Kaznenog zakona i kaznenog djela poticanja na odavanje službene tajne iz članka 351. stavak 1. Kaznenog zakona u svezi članka 37. Kaznenog zakona, te protiv policijskih službenika (...) zbog osnovane sumnje na počinjenje kaznenog djela zlouporabe položaja i ovlasti (...) i kaznenog djela odavanja službene tajne(...)." Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9708/2011-4 od 19. listopada 2011.

¹⁴ Navedena odredba ZDS-a se primjenjuje na policijske službenike temeljem čl. 1. st. 3. ZP-a, kojim je propisano da se na pitanja radnopravnog položaja policijskih službenika koja nisu uređena ZP-om ili propisima donesenim na temelju ZP-a, primjenjuju propisi o državnim službenicima, opći propisi o radu, odnosno kolektivni ugovori sklopljeni u skladu s njima.

Iza riječi "pritvor" u ovoj odredbi, radi usklađivanja s terminologijom važećeg ZKP-a (koji je donesen nakon ZDS-a), treba dodati "ili istražni zatvor" budući da se pojmom "istražni zatvor" smatra privremeno lišenje slobode tijekom istrage o čemu odlučuje sud (čl. 123.-128. ZKP-a), a taj institut se u prijašnjem ZKP-u nazivao "pritvor" (čl. 101.-105. Zakona o kaznenom postupku – ZKP/97, NN 110/97., 27/98., 58/99., 112/99., 58/02., 143/02., 115/06.). Važeći ZKP pod pojmom "pritvor" razumijeva kratko zadržavanje uhićene osobe prema odluci državnog odvjetnika (maksimalno 48 sati plus 48 sati prema odluci suca istrage, čl. 112.), što se u prijašnjem ZKP-u nazivalo "zadržavanje" (čl. 98.-100. ZKP/97).

Rješenje prema kojem se državni službenik ipso iure stavlja pod suspenziju, ako je pritvoren sudskom odlukom, sadrži u članku 103. stavku 1. Zakon o državnim službenicima Grčke. (ZDS Grčke, Zakon br. 2683/1999, uvid ostvaren 1. 3. 2013. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan001819.pdf>)

Novaković smatra da je udaljenje iz službe prema osnovi pritvora opravdano zbog objektivne nemogućnosti da službenik obavlja službene poslove¹⁵.

Danom dostave rješenja o udaljenju iz službe, policijski službenik je dužan vratiti službenu značku, službenu iskaznicu, oružje i streljivo koje će mu biti vraćeno, ako se vrati i kad se vrati na rad (čl. 29. st. 2. podst. 2. i st. 3. podst. 2. ZP-a).

Udaljenje iz službe traje do okončanja kaznenog postupka ili postupka zbog teže povrede službene dužnosti, odnosno do isteka pritvora (čl. 112. st. 4. ZP-a i čl. 112. st. 4. ZDS-a)¹⁶.

Obvezatno udaljenje iz službe bi trebalo propisati za policijskog službenika kojem je prvostupanjskom odlukom disciplinskog suda izrečena kazna prestanka državne službe, ako prethodno takav službenik nije bio udaljen iz službe.

Primjerice, člankom 103. stavkom 2. ZDS-a Grčke propisano je obvezatno udaljenje iz službe državnog službenika kojem je izrečena kazna prestanka državne službe.

Glede trajanja udaljenja iz službe trebalo bi propisati da suspenzija, koju izrekne ministar ili nadležni rukovoditelj, traje 6 mjeseci, te da se odlukom disciplinskog suda može produžavati svakih 6 mjeseci za isto razdoblje, pa tako do okončanja disciplinskog ili kaznenog postupka. Ovo zato što bi disciplinski sud, sukladno sa stanjem stvari, svakih 6 mjeseci mogao ocijeniti svrhovitost odnosno utemeljenost daljnje suspenzije¹⁷. Primjerice, člankom 104. stavkom 4. ZDS-a Grčke određeno je da nakon proteka godine dana, vijeće službe odlučuje hoće li se suspenzija nastaviti.

U Francuskoj je udaljenje iz službe, tijekom disciplinskog postupka, ograničeno na 4 mjeseca, dok je u Španjolskoj vremenska granica 6 mjeseci, ali se udaljenje može

¹⁵ "Dok se nalazi u pritvoru zaposleni nije u objektivnoj mogućnosti obavljati svoje poslove, pa zbog toga sama činjenica određivanja pritvora automatski dovodi do njegovog udaljenja sa rada u državnom organu. Upravo zbog toga, udaljenje sa rada počinje od prvog dana pritvora i traje do njegovog prestanka." Novaković, 2003:150-151.

¹⁶ "Sve da je i pravomoćno rješenje (...) Odsjeka prvostupanjskog disciplinskog sudovanja Split, od 15. listopada, broj: (...), koje je tužitelj dostavio podneskom u ovom upravnom sporu, a kojim je okončan postupak zbog teže povrede službene dužnosti, tj. disciplinski postupak, ono ne može dovesti u pitanje zakonitost rješenja tuženika koje je temeljeno na tome da je (...) udaljen iz službe do okončanja kaznenog postupka. Tumačenje tužitelja da više nema uvjeta za udaljenje iz službe, ako je jedan od postupaka (kazneni ili disciplinski) iz čl. 112. st. 4. ZOP-a iz 2011. okončan, dok drugi još traje, je pogrešno. Udaljenje iz službe koje propisuje čl. 112. st. 4. ZOP-a iz 2011. primjenjuje se bilo da protiv policijskog službenika traje kazneni postupak ili postupak zbog teže povrede službene dužnosti (disciplinski postupak), te bilo da traju oba postupka, a jedan od njih je u međuvremenu okončan." Upravni sud u Splitu, Usl-1141/12 od 20. prosinca 2012.

Čl. 120. st. 3. prijašnjeg Zakona o policiji – ZP 2000, NN 129/00., 41/08., bilo je propisano da udaljenje iz službe može trajati do okončanja disciplinskog postupka, a najduže 12 mjeseci.

¹⁷ Usporedi i ovlast optužnog i žalbenog vijeća da tijekom kaznenog postupka odlučuju o određivanju i produljenju istražnog zatvora, čl. 127. ZKP-a.

produljiti, ako je disciplinski postupak zaustavljen zbog razloga koji se mogu pripisati državnom službeniku o kojem je riječ (Cardona, 2003:9).

2. FAKULTATIVNO UDALJENJE IZ SLUŽBE

Policijskog službenika može se rješenjem ministra ili nadležnog rukovoditelja udaljiti iz službe, ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teže povrede službene dužnosti¹⁸, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi, dok traje taj postupak, mogao štetiti interesima službe (čl. 112. st. 2. ZP-a). U ovom slučaju čelnik tijela samostalno prosuđuje, s obzirom na težinu povrede službene dužnosti i kaznu koja bi mogla biti izrečena, okolnosti slučaja, ali i radno mjesto policijskog službenika odnosno prava i dužnosti koje konkretni službenik ima, hoće li policijskog službenika udaljiti iz službe¹⁹.

Iznimno, za razliku od drugih državnih službenika (čl. 112. st. 1. i 2. ZDS-a), policijskog službenika se može udaljiti iz službe i prije pokretanja disciplinskog postupka, ali uz uvjet da ministar ili nadležni rukovoditelj protiv njega pokrenu disciplinski postupak u roku od 8 dana od dana udaljenja iz službe (čl. 112. st. 3. ZP-a).

Dobro je da je zakonodavac prepustio čelniku tijela da samostalno prosuđuje hoće li u svakom slučaju udaljiti iz službe policijskog službenika, ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak. U slučaju da je istodobno pokrenut disciplinski postupak taj službenik će, s obzirom na hitnost postupka, biti brzo kažnjen (ili oslobođen od odgovornosti) u disciplinskom postupku, pa moguće i sankcijom odstranjenja iz državne službe. Ako nije pokrenut i disciplinski postupak, službenik bi bio udaljen iz državne službe na neodređeno vrijeme, s mogućnošću da nakon nekoliko godina bude oslobođen kaznene optužbe ili da ona bude odbijena zbog zastare kaznenog progona, a čitavo vrijeme bi primao dio plaće i netko drugi bi morao obavljati njegove poslove.

Kod fakultativnog udaljenja iz službe kao alternativni razlog moglo bi se propisati "ako bi daljnjim ostanom u službi mogao ometati tijek disciplinskog postupka", a kao

¹⁸ ZKP u čl. 2. st. 5. propisuje da kazneni progon započinje upisom kaznene prijave u upisnik ili svakom radnjom ili mjerom ograničenja osobnih prava i sloboda koje poduzima nadležno tijelo, a usmjerena je prema razrješavanju sumnje da je određena osoba počinila kazneno djelo. Čl. 17. st. 1. ZKP-a određuje da kazneni postupak započinje: 1. potvrđivanjem optužnice, 2. određivanjem rasprave na temelju privatne tužbe, 3. donošenjem presude o izdavanju kaznenog naloga.

Disciplinski postupak zbog teže povrede službene dužnosti je pokrenut danom predaje zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka nadležnom disciplinskom sudu (čl. 104. st.2. ZP-a).

¹⁹ "Iz sadržaja spisa predmeta vidljivo je da je tužitelj udaljen od dužnosti na temelju odredbe članka 119. ZP-a (...). U konkretnom slučaju tužitelj je privremeno udaljen od dužnosti zbog toga što je osnovano sumnjivo da je u razdoblju od 2. 5. 2002. godine do 25. 7. 2003. godine... s ciljem da sebi pribavi protupravnu imovinsku korist Odjelu financijskih poslova MUP-a predavao mjesečne potvrde o cijeni koštanja mjesečne vozne karte prijevoznika «Croatia bus» d.d. koji ne prometuje na predmetnoj relaciji, dok je prijevoznik «Čazmatrans» d.d. koji doista prometuje, svojim cijenama znatno povoljniji, čime da je počinio tešku povredu službene dužnosti (...). Na temelju navedenog, tuženo tijelo je pravilno ocijenilo da je sama povreda takvog karaktera da bi tužitelj ostao u službi značajno naštetio interesima službe, te je donijelo rješenje o privremenom udaljenju tužitelja. Ovakvo shvaćanje glede naravi povrede i njenih posljedica zauzeto je na Sjednici svih sudaca Upravnog suda RH 18. 10. 2005. godine." Upravni sud Republike Hrvatske, Us-2814/2004-4 od 23. 11. 2005. godine.

U ZP-u 2000 uvjeti za udaljenje iz službe bili su propisani čl. 119.

kumulativni razlog trebalo bi propisati "ako je opravdano očekivati da bi policijskom službeniku mogla biti izrečena kazna prestanak državne službe."

Predložena rješenja sadržana su u usporednom zakonodavstvu. Zakon o državnim službenicima Slovenije (Uradni list, 56/02., 110/02., 2/04., 23/05., 35/05., 62/05., 113/05., 21/06., 23/06., 32/06., 62/06., 131/06., 11/07., 33/07., 63/07., 65/08., 69/08., 74/09., 40/12.), u članku 131. i Savezni disciplinski zakon Njemačke (SDZ Njemačke, Bundesgesetzblatt IS 1510/2001, 160/2009, 2554/11, 3154/13, 3386/13 www.juris.de, uvid ostvaren 22. 11. 2013.), u paragrafu 38. propisuju ometanje vođenja disciplinskog postupka kao razlog za udaljenje iz službe državnog službenika²⁰. Uvjet da se državni službenik može udaljiti iz službe, ako je vjerojatno da će u disciplinskom postupku biti izrečena kazna prestanak državne službe, sadrži SDZ Njemačke u paragrafu 38.

Udaljenje službenika iz službe, kada se prema težini povrede službene dužnosti i upravnoj odnosno sudskoj praksi ne očekuje izricanje najteže kazne, nesvrhovito je odnosno tada se radi o povredi kod koje nije ispunjen uvjet da bi njegov daljnji ostanak u službi "štetio interesima službe", budući da će se službenik nakon okončanja postupka vratiti u službu.

U obrazloženju rješenja o udaljenju iz službe nije dovoljno navesti pravnu normu koja čelnika tijela ovlašćuje da samostalno odluči o udaljenju iz službe službenika čiji bi ostanak u službi štetio interesima službe, već se moraju navesti razlozi o tome čime bi policijski službenik, do okončanja postupka, štetio interesima službe.²¹

²⁰ I druge države u svojim zakonima mogućnost ometanja vođenja disciplinskog postupka propisuju kao razlog za udaljenje iz službe državnog službenika: čl. 58. Zakona o državnoj službi u ustanovama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 19/02., 35/03., 4/04., 17/04., 26/04., 37/04., 48/05., 2/06., 32/07., 43/09., 8/10., 40/12.; čl. 112. st. 1. Zakona o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 27/04., 63/04., 5/06., 33/06., 58/06., 15/08., 63/08., 7/12.; čl. 93. Zakona o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore, Službeni list 39/11., 66/12.; čl. 116. Zakona o državnim službenicima Srbije, Službeni glasnik 79/05., 81/05. – ispravak, 83/05. – ispravak, 64/07., 67/07., 116/08., 104/09.

²¹ "Iz spisa predmeta proizlazi da je prvostupanjskim rješenjem od 1. prosinca 2004. godine službenica udaljena iz službe, jer je protiv nje pokrenut postupak zbog počinjene teške povrede službene dužnosti, a počinjena povreda je takve prirode da bi ostanak državne službenice u službi mogao štetiti interesima službe. Međutim, navedeno rješenje nije obrazloženo u smislu odredbe čl. 209. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku, "NN" 53/91, kako to pravilno navodi i tuženo tijelo u pobijanom aktu i odgovoru na tužbu. Naime, u obrazloženju prvostupanjskog rješenja nije obrazloženo zbog čega bi ostanak državne službenice u službi štetio interesima službe, a niti je tužitelj u tužbi dao kakve razloge za to. Tužitelj u tužbi navodi činjenice zbog kojih smatra da je službenica počinila tešku povredu službene dužnosti, a koje činjenice i prigovore može isticati u samom disciplinskom postupku. Kod donošenja rješenja o udaljenju iz službe se raspravlja isključivo o tome da li je povreda službene dužnosti koja se stavlja službenici na teret takve prirode da bi ostanak službenice u službi, za vrijeme trajanja disciplinskog postupka, mogao štetiti interesima službe. To prosuđuje onaj koji donosi rješenje o udaljenju iz službe i odluka treba biti obrazložena, što je u predmetnom slučaju izostalo, dok se o samoj odgovornosti službenice raspravlja u disciplinskom postupku." Upravni sud Republike Hrvatske, Us-1326/2005-4 od 31. ožujka 2005.

Privremena spriječenost za rad (bolovanje), nije zapreka za donošenje rješenja o udaljenju iz službe, jer bi u protivnom policijski službenici odlaskom liječniku u velikom broju slučajeva mogli osujetiti svrhu instituta udaljenja iz službe²².

III. IMUNITET SINDIKALNOG POVJERENIKA

Smisao imuniteta sindikalnog povjerenika u državnoj službi od udaljenja iz službe treba se ponajprije ogledati u njegovu pravu da sasvim slobodno iskazuje svoje stavove o pravima i zaštiti prava zaposlenih, pa tako i o zakonitosti i profesionalnosti rada rukovoditelja u državnoj službi, bez straha da bi čelnik državnog tijela mogao to njegovo pravo ograničiti, odnosno vršiti na njega pritisak pokretanjem postupka zbog povrede službene dužnosti, što bi u konačnici moglo dovesti i do disciplinskog kažnjavanja sindikalnog povjerenika zbog njegova sindikalnog rada.

Za vrijeme obnašanja dužnosti sindikalnog povjerenika i šest mjeseci nakon isteka te dužnosti, sindikalnom povjereniku u državnom tijelu bez suglasnosti sindikata ne može prestati služba odnosno rad, osim po sili zakona, niti ga se može bez njegove suglasnosti premjestiti na drugo radno mjesto u okviru istog ili drugog državnog tijela, odnosno premjestiti na rad izvan mjesta njegova stanovanja, pokrenuti protiv njega postupak zbog povrede službene dužnosti, niti udaljiti iz službe odnosno s rada zbog pokretanja kaznenog postupka. Ako se sindikat u roku od osam dana ne izjasni o davanju suglasnosti, smatra se da je suglasan s pokretanjem postupka zbog povrede službene dužnosti sindikalnog povjerenika (čl. 96.a st. 3. i 4. ZDS-a i čl. 95. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike, NN 104/13.).

S obzirom na to da je pokretanje disciplinskog postupka zbog teže povrede službene dužnosti obvezatno (jedan od zakonskih uvjeta), da bi se policijskog službenika moglo udaljiti iz službe odnosno, ako je policijski službenik već (prethodno) udaljen iz službe (čl. 112. st. 1. i 2. ZP-a), jasno je da se sindikalnog povjerenika ne može ni udaljiti iz službe bez suglasnosti sindikata.

Ako sindikat uskrati suglasnost za pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika, čelnik tijela može u roku od 15 dana od dana dostave očitovanja sindikata zatražiti da suglasnost nadomjesti odluka nadležnoga upravnog suda. Postupak pred upravnim sudom je hitan (čl. 96.a st. 5. ZDS-a).

²² "Prigovori u tužbi nisu osnovani, jer odredba čl. 89. Zakona o unutarnjim poslovima (NN 29/91.) propisuje kada radnik može biti udaljen od dužnosti, te pod kojim uvjetima. Pri tome citirana odredba ne propisuje da se takvo rješenje ne može donijeti za vrijeme liječenja zaposlenika, te prigovor iznesen u tužbi nije osnovan. Bez obzira što se tužiteljica trenutno nalazi na bolovanju, osporeno rješenje je zakonito, jer se njime sprječava štetno djelovanje pojedinaca uz napomenu da je isto privremeno, a tuženo tijelo je pravilno ocijenilo da bi daljnje obavljanje službenih zadataka od strane tužiteljice štetilo interesima službe sve do okončanja disciplinskog postupka." Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9794/2000-5 od 26. siječnja 2005. godine.

Do stupanja na snagu ZP-a 2000 za udaljenje iz službe policijskih službenika bio je mjerodavan Zakon o unutarnjim poslovima – ZoUP, NN 55/89., 18/90., 47/90., 29/91. – pročišćeni tekst, 73/91., 19/92., 33/92., 76/94., 161/98., 29/00. i 53/00.

Novelom ZDS-a (NN 34/12.) riješen je problem uskraćivanja suglasnosti sindikata odnosno sada upravni sud može, ako ocijeni da ministar ili nadležni rukovoditelj ne žele pokrenuti disciplinski postupak protiv sindikalnog povjerenika zbog obavljanja sindikalne aktivnosti, dozvoliti pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika. Do sada nije bilo pravne mogućnosti da se sudskom odlukom nadomjesti suglasnost sindikata pa je bilo moguće da sindikat, bez obrazloženja, uskrati suglasnost iako su postojali dokazi za osnovanu sumnju da je policijski službenik počinio težu povredu službene dužnosti koja nije u vezi sa sindikalnom djelatnošću, a umnogome šteti ugledu i interesima službe.

Ostala je pravna praznina odnosno novela ZDS-a nije riješila problem, ako sindikat uskrati suglasnost za udaljenje iz službe kada je protiv policijskog službenika pokrenut kazneni postupak. Najčešće će navedeni problem biti riješen time što će službenik biti udaljen iz službe zbog pokretanja disciplinskog postupka (s obzirom na to da će uvijek kada ima elemenata za pokretanje kaznenog postupka biti elemenata i za pokretanje disciplinskog postupka, a ZP (čl. 95. st. 2. i 3.) propisuje da su disciplinska i kaznena odgovornost neovisni postupci koji se mogu voditi usporedno, odnosno ne postoji zabrana *non bis in idem* u takvom slučaju.

O odvojenosti disciplinske i kaznene odgovornosti jasan stav je iskazao i Europski sud za ljudska prava: "*(...) tijela koja vode postupak za prestanak radnog odnosa podnositelja zahtjeva bila su slobodna izvršiti svoju vlastitu ocjenu je li podnositelj zahtjeva djelovao na način kako mu se to stavlja na teret. Ministarstvo unutarnjih poslova je utvrdilo da podnositelj zahtjeva nije propisno evidentirao i izvijestio o prometnoj nesreći u kojoj je sudjelovalo policijsko vozilo. Ti su nalazi bili dostatni da se utvrdi povreda radne discipline od strane podnositelja zahtjeva. Sud smatra da je upravno tijelo bilo ovlašteno i sposobno neovisno utvrditi činjenice predmeta pred njim. Pri tome Sud ne smatra da je bila dana bilo kakva izjava koja bi dovela u pitanje pravo podnositelja zahtjeva da ga se smatra nevinim.*

56. S obzirom na to, Sud smatra da odluka o prestanku radnog odnosa podnositelja zahtjeva nije bila protivna pravu zajamčenom u članku 6. stavku 2. konvencije." Europski sud za ljudska prava, predmet Šikić protiv Hrvatske (Zahtjev br. 9143/08), presuda od 15. srpnja 2010., www.pravosudje.hr, uvid ostvaren 22. 11. 2013.

Ipak postoji mogućnost da do pokretanja kaznenog postupka dođe nakon što je nastupila zastara disciplinskog progona policijskog službenika, pa bi ZDS-om trebalo propisati mogućnost da se i u takvim slučajevima suglasnost sindikata nadomjesti sudskom odlukom. Također treba uzeti u obzir i da se odlučni dokazi u pojedinim kaznenim postupcima prikupljaju primjenom posebnih dokaznih radnji, čiji rezultati se mogu koristiti samo za potrebe kaznenog postupka u kojem su određene (naložene), odnosno ne mogu se ustupiti disciplinskom sudu Ministarstva unutarnjih poslova (čl. 332. i 338. ZKP-a), pa u takvim slučajevima, zbog nemogućnosti pribavljanja i korištenja dokaza o odlučnim činjenicama, praktički nije moguće voditi disciplinski postupak protiv policijskih službenika.

IV. ŽALBA PROTIV RJEŠENJA O UDALJENJU IZ SLUŽBE

Protiv rješenja o udaljenju iz službe policijski službenik može uložiti žalbu prvostupanjskome disciplinskom sudu Ministarstva u roku od 15 dana od primitka rješenja. Žalba

ne odgađa izvršenje rješenja. Disciplinski sud je dužan o žalbi odlučiti najkasnije u roku od 15 dana od primitka žalbe (čl. 113. st. 1. do 3. ZP-a).

Propuštanje zakonskog roka u kojem sud mora odlučiti o žalbi, ne dovodi do posljedice prestanka važenja rješenja o udaljenju – dakle, radi se o instruktivnom roku koji je u funkciji procesne discipline, a posljedica se može očitovati jedino u pravu službenika da, uz ispunjenje ostalih uvjeta, pokrene spor zbog šutnje uprave.²³

S obzirom na značenje i pravne posljedice suspenzije, nije prihvatljivo da je rok za rješavanje žalbe na rješenje o suspenziji instruktivne prirode, pa bi valjalo propisati da se službenik, ako u zakonskom roku nadležno tijelo ne riješi njegovu žalbu, vraća na posao. Primjerice, ZDS Grčke, u članku 104. stavku 2., propisuje da suspenzija, koju je izrekao rukovoditelj, prestaje važiti ako nadležno vijeće o njoj ne odluči u roku od 15 dana.

Zakonom bi trebalo omogućiti prvostupanjskom disciplinskom sudu da, ako nakon provedene usmene rasprave utvrdi da policijski službenik, koji je udaljen iz službe, nije odgovoran za povredu službene dužnosti koja mu se stavlja na teret, prilikom donošenja prvostupanjske odluke o disciplinskoj odgovornosti, može donijeti odluku o ukidanju rješenja o udaljenju iz službe tog policijskog službenika. Ovo zato što se na usmenoj raspravi detaljno izvode i raspravljaju relevantni dokazi, od kojih se neki pribave i nakon donošenja rješenja o udaljenju iz službe i odluke prema žalbi protiv tog rješenja, pa u momentu donošenja rješenja o odgovornosti disciplinski sud može raspolagati činjenicama i dokazima koji ne opravdavaju daljnju opstojnost rješenja o udaljenju iz službe. Time bi se "suspendiranom" policijskom službeniku omogućilo da odmah započne raditi, a iznos naknade koja će mu se, ako izvršnim rješenjem bude oslobođen od odgovornosti, trebati isplatiti, bi bio znatno manji.

V. SUDSKA ZAŠTITA U PREDMETIMA UDALJENJA IZ SLUŽBE

Stranke mogu sudsku zaštitu tražiti pred sudbenim tijelima²⁴ (Upravni, Vrhovni, Ustavni i Europski sud za ljudska prava) redosljedom (obraćanja sudu) kojeg moraju pritom poštovati.

1. UPRAVNI SUD

Odluka disciplinskog suda o žalbi je izvršna danom dostave rješenja stranci i protiv nje se može pred upravnim sudom podnošenjem tužbe pokrenuti upravni spor²⁵ (čl. 113. st. 4. ZP-a).

²³ Zakon o upravnim sporovima – ZUS, NN 20/10., 143/12., u čl. 3. st. 1. t. 3., propisuje da je predmet upravnog spora i ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu.

²⁴ "Ići sucu znači ići pravdi. U ovih pet antičkih riječi smještena je čitava civilizacija prava i pravosuđa." Perović, 1997:7.

²⁵ Ideja o sudskoj kontroli uprave, nastala u okviru demokratske ideologije građanskog društva, danas se razvila u formulaciju o ljudskom pravu na upravno sudovanje (Chimni, B. S., *Global Administrative Law: Winners and Losers*, http://iilj.org/global_adlaw/documents/ChimniPaper.pdf, 2005., uvid ostvaren 2. 3. 2013.), a garancija prava na sudsku kontrolu upravnih akata dio je paketa mjera za demokratizaciju tranzicijskih zemalja (Cardona F., 2005.; Galligan, 1998).

Upravni spor se u teoriji opisuje kao "osnovni oblik sudske kontrole uprave" (Lilić, 1999:533), "pravno priznata situacija nastala podnošenjem tužbe protiv određenog i konkretnog rezultata upravnog rada – upravnog akta (pravne pojedinačne autoritativne odluke donesene u tzv. upravnoj stvari kroz upravni postupak), za koji **legitimirani** tužitelj nalazi da je nezakonit i traži njegovo definitivno eliminiranje iz pravnog poretka." (Tomić, 1995:349)

Sudska kontrola uprave provodi se radi: zaštite prava građana, zaštite javnog interesa i objektivnog pravnog poretka (Woehreling, 2006:35-56), pri čemu su u upravnom sporu naglašeni elementi subjektivne zaštite (Jerovšek, 1996:33-49).

Sudska praksa je zauzela stav da upravni spor u postupku udaljenja iz službe može, osim suspendiranog službenika, pokrenuti i donositelj rješenja²⁶.

2. VRHOVNI SUD

Protiv pravomoćnih sudskih odluka Upravnog suda ili Visokog upravnog suda stranka u postupku može, u roku od 6 mjeseci od zaprimanja presude upravnog suda, pred Državnim odvjetništvom inicirati zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude (čl. 78. ZUS-a). Ovo nije pravni lijek na koji pravo ima stranka, već o njegovom podizanju pred Vrhovnim sudom odlučuje Državno odvjetništvo, pa ga kao takvog stranka ne može niti treba iskoristiti kao uvjet korištenja svih domaćih pravnih sredstava prije podnošenja tužbe Europskom sudu za ljudska prava.

Aviani i Đerđa ističu da je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude potreban radi osiguravanja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti građana, posebice jer će rigorozno ograničenje prava na žalbu protiv prvostupanjske odluke Upravnog suda (čl. 66. ZUS-a) "imati negativne učinke na ujednačavanje tumačenja i primjene prava te jedinstvo sudske prakse." (Aviani i dr., 2012:369-394)

3. USTAVNI SUD

Protiv presude Upravnog suda stranka može Ustavnom sudu podnijeti ustavnu tužbu²⁷, ako smatra da joj je rješenjem o udaljenju iz službe povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom. Mora se raditi o pravu zasnovanom na Ustavu, "u pravilu na ustavnim odredbama o temeljnim pravima i slobodama čovjeka i građanina (čl. 14.-49. Ustava) i obratno, nema mjesta ustavnoj tužbi kad su njezinom podnositelju povrijeđena

²⁶ "Tužbu može, prema praksi Upravnog suda, podnijeti i čelnik tijela koji je u prvom stupnju odlučio o suspendaciji, a rješenje kojeg je u povodu žalbe suspendiranoga državnog službenika ukinuo službenički sud." *Upravni sud Republike Hrvatske, Us-1326/2005-4 od 31. 3. 2005.*

²⁷ "Ta su ograničenja nužna kako u vođenju ustavne tužbe ne bi dovelo do zaobilazanja redovitih putova pravne zaštite i time sav teret prebacilo na Ustavni sud, što bi moglo imati veoma ozbiljne posljedice. Ustavna tužba je krajnje sredstvo koje će omogućiti traženje zaštite ustavnih sloboda i prava, a ne kao redoviti niti izvanredni pravni lijek. Korištenje ustavne tužbe nužno je i za zadovoljavanje zahtjeva za iscrpljivanjem svih domaćih pravnih sredstava, kao uvjetom obraćanja međunarodnim tijelima uspostavljenim Europskom konvencijom o ljudskim pravima, Europskoj komisiji i Europskom sudu za prava čovjeka." Sokol, 1998:119.

O ustavno-sudskoj zaštiti prava državnih službenika, detaljnije vidi u: Omejec, 2006:94-100.

neka druga (subjektivna) prava koja nisu zasnovana na Ustavu, nego na zakonu ili nekom podzakonskom aktu." (Belajec, 2000:99)²⁸

Ustavna se tužba može podnijeti u roku od 30 dana, računajući od dana primitka odluke (čl. 64. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, NN 49/02.).

4. EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

Republika Hrvatska je potpisnica Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija, NN – MU 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 1/06.).

Radi povrede konvencijskog prava na pravično suđenje (čl. 6)²⁹, policijski službenici mogu, podnošenjem zahtjeva, pokrenuti spor pred Europskim sudom za ljudska prava.

Europski sud za ljudska prava u predmetu *Vanjak protiv Hrvatske* (presuda od 14. siječnja 2010., zahtjev 29889/04), jasno je utvrdio da policijski službenici imaju pravo pristupa Sudu u disciplinskim predmetima: "30. Kad je riječ o primjenjivosti članka 6. stavka 1. Konvencije na disciplinski postupak protiv državnog službenika, Sud je presudio da u načelu nema opravdanja za isključenje redovnih radnih sporova državnih službenika poput onih koji se odnose na plaće, doplatke i slična prava iz jamstava članka 6. s osnove posebne naravi odnosa između određenog državnog službenika i dotične države. Zapravo, postojat će presumpcija da se članak 6. primjenjuje. Tužena će država morati dokazati, prvo, da podnositelj zahtjeva, koji je državni službenik, nema pravo pristupa sudu prema nacionalnom pravu i, drugo, da je opravdano isključenje prava iz članka 6. u odnosu na tog državnog službenika (vidi *Vilho Eskelinen and Others v. Finland [GC]*, br. 63235/00, § 62, *ECHR 2007-(...)*, www.pravosuđe.hr – uvid ostvaren 22. 11. 2013.

Osim što će Europski sud za ljudska prava, odlučujući o zahtjevu stranke, utvrditi da (li) je došlo do povrede prava i sloboda zajamčenih Konvencijom, njegova odluka je bitna i jer presuda, kojom se usvaja zahtjev i utvrđuje da je došlo do povrede konvencijskog prava, uvijek predstavlja "novu činjenicu" u smislu zakonskog razloga za obnovu postupka, o čemu je Ustavni sud iskazao obvezujuće stajalište u Odluci broj: U-III-3304/2011 od 23. 1. 2013., www.usud.hr – uvid ostvaren 22. 11. 2013.:

"32. Zaključno, u pitanjima izvršenja presuda Europskog suda domaća sudska praksa mora se izgrađivati tako da uvažava međunarodnopravne obveze koje za Republiku Hrvatsku proizlaze iz Konvencije. Mora biti u suglasnosti s navedenim relevantnim pravnim stajalištima i praksom Europskog suda, jer su one za Republiku Hrvatsku obvezujući međunarodnopravni standardi.

To znači da je svaka presuda protiv Republike Hrvatske u kojoj je Europski sud utvrdio povredu Konvencije za nadležna domaća tijela – nova činjenica. Snagu te nove činjenice najbolje je opisao njemački Savezni ustavni sud kad je u povodu presude Europskog suda *M. protiv Njemačke* (17. prosinca 2009., zahtjev br. 19359/04) te više istovrsnih presuda koje su poslije toga uslijedile u svojoj presudi *Sigurnosni zatvor I. od 4. svibnja 2011.* utvrdio:

²⁸ O kriterijima dopuštenosti ustavne tužbe vidi: Rodin, 2000:209-216.

²⁹ Čl. 6. st. 1. Konvencije, prva rečenica, glasi: "Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj."

"1. Odluke Europskog suda, koje sadrže nove aspekte za tumačenje Temelnog zakona, ekvivalentne su pravno relevantnim promjenama koje mogu dovesti do prevladavanja učinaka konačnih i obvezujućih odluka i samog Saveznog ustavnog suda."

("1. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die neue Aspekte für die Auslegung des Grundgesetzes enthalten, stehen rechtserheblichen Änderungen gleich, die zu einer Überwindung der Rechtskraft einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts führen können." – BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Mai 2011 - 2 BvR 2365/09-2 BvR 740/10-2 BvR 2333/08-2 BvR 1152/10-2 BvR 571/10, Absatz-Nr., 1-178).

Ustavni sud na kraju podsjeća i na članak 31. stavak 3. Ustava koji izrijeком dopušta mogućnost obnove kaznenog postupka, ako je to propisano zakonom "u skladu s međunarodnim ugovorom".

To zaključno znači da je presuda Europskog suda uvijek "nova činjenica" koja mora dovesti do ispitivanja osnovanosti zahtjeva za izmjenu pravomoćne sudske odluke na temelju odluke Europskog suda, ako takav zahtjev bude podnesen".

VI. NAKNADA PLAĆE ZA VRIJEME UDALJENJA IZ SLUŽBE

Za vrijeme udaljenja iz službe službeniku pripada naknada plaće u iznosu od 60%, a ako uzdržava obitelj, 80% posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu (čl. 114. st. 1. ZP-a)³⁰. "Za vrijeme udaljenja sa rada zaposleni u državnom organu ne obavlja svoje poslove, zbog čega ne može primati plaću. Ali, s obzirom na to da se protiv zaposlenog tek utvrđuje krivnja za učinjenu težu povredu radne obveze i dužnosti, on za sve vrijeme udaljenja sa rada ima pravo na odgovarajuću naknadu plaće." (Novaković, 2003:150)

Usporedna zakonodavstva također propisuju isplatu dijela plaće službenicima udaljenim iz službe. Prema članku 105. stavku 2. ZDS-a Grčke, državni službenik ima pravo na polovicu plaće za vrijeme suspenzije.³¹

³⁰ "Odredbama o suspenziji državni se službenici štite u daleko većoj mjeri nego druge osobe u radnom odnosu. Tako je na primjer u općem sustavu radnih odnosa upućivanje na izdržavanje kazne zatvora razlog za izvanredni otkaz ugovora o radu, a u hrvatskom službeničkom pravu upućivanje na izdržavanje kazne zatvora u trajanju do 6 mjeseci nema kao posljedicu prestanak državne službe (dovodi do mirovanja službeničkog odnosa), nadalje, u općem sustavu radnih odnosa osobe u pritvoru nemaju pravo ni na kakvu naknadu (s obzirom na to da ne rade, nemaju pravo na plaću, a niti je zakonom određeno da bi pritvor bio opravdan razlog odsutnosti s rada tijekom kojeg radnik ima pravo na naknadu plaće), a u službeničkom sustavu službenici u pritvoru imaju pravo na naknadu plaće u iznosu od 60 do 80% plaće u mjesecu koji je prethodio njihovom pritvaranju." Potočnjak, 2007:849.

Čl. 92. ZoUP-a propisivao je da radnik za vrijeme udaljenja od dužnosti ima pravo na naknadu osobnog dohotka u visini jedne polovine akontacije osobnog dohotka.

³¹ Zakon o policiji Srbije, Službeni glasnik 101/05., 63/09., 92/11., u čl. 165., propisuje da suspendirani službenik, koji je udaljen iz službe do okončanja disciplinskog ili kaznenog postupka, prima ½ plaće odnosno 1/3 plaće ako uzdržava obitelj.

Zakonom o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine, čl. 113. st. 1., propisano je da suspendirani službenik prima 55% plaće odnosno 65% plaće ako uzdržava obitelj.

Službeniku se vraća obustavljeni dio plaće, od prvog dana udaljenja, u sljedećim slučajevima:

- ako disciplinski sud uvaži njegovu žalbu protiv rješenja o udaljenju iz službe i vrati ga u službu
- ako je pravomoćnim rješenjem obustavljen kazneni, odnosno disciplinski postupak, osim u slučaju pisanog otkaza koji podnese policijski službenik
- ako je pravomoćnom presudom u kaznenom, odnosno disciplinskom postupku oslobođen od odgovornosti (čl. 114. st. 2. ZP-a).³²

VII. STATISTIČKI PODACI O POLICIJSKIM SLUŽBENICIMA UDALJENIM IZ SLUŽBE

Prema evidenciji Službe za disciplinsko sudovanje Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske (izvor podataka: Ravnateljstvo policije Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, dopis broj: 511-01-43-152-9/13.23(10) od 25. veljače 2013.)³³, koja vodi evidenciju policijskih službenika udaljenih iz službe protiv kojih se vodi disciplinski postupak, u razdoblju od 2008. do 2012. iz službe je udaljeno ukupno 548 policijskih službenika, i to:

- 2008. godine – 116 službenika
- 2009. godine – 119 službenika
- 2010. godine – 106 službenika
- 2011. godine – 104 službenika
- 2012. godine – 103 službenika.

VIII. ZAKLJUČAK

Udaljenje iz službe je institut koji je nužan kako bi se otklonila šteta koja bi mogla nastati interesima službe, ako bi policijski službenik protiv kojeg je pokrenut kazneni ili disciplinski postupak nastavio obavljati službu dok traje pokrenuti kazneni ili disciplinski postupak. Ovaj institut je potreban i kako bi se prijavljenog službenika, u određenim slučajevima, spriječilo u ometanju disciplinskog postupka, u prvom redu radi sprječavanja prikupljanja dokaza.

³² Odredbom t. b st. 3. čl. 114. ZDS-a omogućava se uskraćivanje plaće, temeljem rješenja o udaljenju iz službe, državnom službeniku kojem nije utvrđena odgovornost jer je nastupila zastara disciplinskog progona, a službenik ne bi trebao trpjeti nikakve štetne posljedice proteka roka u kojem se mogao voditi postupak. Tako će, primjerice državnom službeniku koji je bio udaljen iz službe 24 mjeseca, pri čemu mu je mjesečno pripadala naknada plaće u iznosu od 60% ili 80% plaće, biti uskraćen povrat razlike plaće, ako nastupi zastara disciplinskog progona, a da prethodno nije donesena odluka o njegovoj odgovornosti, čak i kad je do zastare došlo zbog prethodnog poništenja odluke disciplinskog suda od strane Upravnog suda. Ovime se takav službenik dovodi u neravnopravan položaj sa službenikom koji je pravomoćno oslobođen od odgovornosti, te se prešutno smatra da je bio kriv za povredu odnosno da je opravdano udaljen iz službe, iako mu krivnja u disciplinskom postupku nije dokazana.

³³ Ministarstvo ne vodi posebnu evidenciju policijskih službenika udaljenih iz službe po osnovi određenog pritvora ili radi vođenja kaznenog postupka, protiv kojih se istodobno ne vodi i disciplinski postupak.

Zakonodavno rješenje prema kojem je ministar ili nadležni rukovoditelj dužan udaljiti iz službe policijskog službenika protiv kojeg je pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog povrede službene dužnosti zbog djela s obilježjem korupcije je dobro, jer otklanja mogućnost da u navedenim slučajevima nadležna osoba to propusti učiniti. Fakultativnu suspenziju bi, pored uvjeta da je povreda takve prirode da bi daljnji ostanak u službi policijskog službenika mogao štetiti interesima službe, trebalo alternativno uvjetovati mogućnošću ometanja disciplinskog postupka, te kumulativno tražiti postojanje opravdanog očekivanja da bi prijavljenom policijskom službeniku mogla biti izrečena najstroža kazna – prestanak državne službe. Ovo zato što se samo kod povreda službene dužnosti za koje se opravdano očekuje izricanje kazne prestanka državne službe može tvrditi da bi ostanak u službi štetio interesima službe, budući da se u ostalim slučajevima (gdje nije opravdano očekivati izricanje kazne prestanka državne službe i gdje, u konačnici, ne bude izrečena najstroža sankcija), službenik vraća u službu nakon okončanja postupka, pa se prethodnim privremenim udaljenjem iz službe ne postiže svrha udaljenja, jer nakon povratka u službu službenik normalno radi, iako je kažnjen za težu povredu službene dužnosti poradi koje je bio udaljen iz službe.

Imunitet sindikalnog povjerenika, kojeg Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike štiti da ne može biti udaljen iz službe bez prethodne suglasnosti sindikata, trebalo bi ograničiti samo na slučajeve koji su u vezi s njegovom sindikalnom aktivnošću, a i to pod uvjetom da zbog inkriminiranog događaja protiv sindikalnog povjerenika nije pokrenut kazneni postupak za kazneno djelo koje se goni po službenoj dužnosti.

Po uzoru na kazneno zakonodavstvo trebalo bi disciplinskom sudu omogućiti da u svim fazama disciplinskog postupka odlučuje o opstojnosti rješenja o udaljenju iz službe policijskog službenika, budući da sud tijekom disciplinskog postupka prikuplja i analizira i one dokaze koji mu nisu bili dostupni u trenutku rješavanja žalbe protiv rješenja o udaljenju iz službe, pa iz tog razloga može izvesti i različiti zaključak o daljnjoj potrebi odnosno osnovanosti suspenzije službenika. Ako prvostupanjski disciplinski sud donese odluku kojom se suspendirani policijski službenik oslobađa od odgovornosti ili kažnjava nekom od blažih kazni, opravdano je da disciplinski sud ocijeni i daljnju svrhovitost udaljenja iz službe takvog službenika.

LITERATURA

1. Anić, V. (1991). *Rječnik hrvatskog jezika*. Zagreb: Novi Liber, str. 280.
2. Aviani, D. i dr. (2012). *Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju*. Split: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2(104), str. 369.-394.
3. Belajec, V. (2000). *Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe*. U: Crnić J. i dr. *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*. Zagreb: Organizator, 2000., str. 99.
4. Bogičević, Č. (1987). *Udaljenje radnika sa rada (suspenzija)*. Zagreb: Naša zakonitost, 1, str. 88.-89.
5. Bolanča, D. (1995). *Posebnosti suspenzije pomoraca u hrvatskom radnom i pomorskom pravu*. Pravo u gospodarstvu, sv. 11-12. Zagreb: Hrvatsko udruženje pravnika u gospodarstvu, str. 828.

6. Bolanča, D. (1993). *Specifičnosti udaljenja s rada (suspenzije) pomoraca de lege lata i de lege ferenda*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30/2, str. 555.-556.
7. Brajić, V. (1987). *Radno pravo*. Beograd: Savremena administracija, str. 332.
8. Cardona, F. (2005). *Converging Judicial Control of the Administration in Europe*. SIGMA Update, Issue No. 7: Judicial Reform and Administrative justice, 2005.
9. Cardona, F. *Obveze i stega državnih službenika*. www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocu, str. 9.
10. Chimni, B. S. (2005). *Global Administrative Law: Winners and Losers*. [Http://ijl.org/global_adlaw/documents/ChimniPaper.pdf](http://ijl.org/global_adlaw/documents/ChimniPaper.pdf)
11. Crnić, I. (1983). *Disciplinska odgovornost radnika u udruženom radu*. Zagreb: Centar za informacije i publicitet, str. 73.
12. Čolić, B. (1985). *Priručnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti radnika*. Beograd: Institut za unapređenje organizacije rada i usavršavanje kadrova, str. 189.
13. Drmić, A. (2010). *Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije*. Hrvatska javna uprava, 3. Zagreb: Novi informator i dr., str.792.
14. Frimerman, A. (1985). *Biće i pravna priroda suspenzije radnika*. Beograd: Pravni život, 4., str. 402. i 404.
15. Galligan, D. J. (1998). *Administrative Law in Central and Eastern Europe*. U: D. J. Galligan, R. H. Langan II, C. S. Nicandrou (eds.) *Administrative justice in the New European democracies*, Budapest: COLPI i University of Oxford.
16. Ivošević, Z. (1978). *Suspenzija*. Beograd: Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada, sv. 2, str. 227.
17. Jerovšek, T. (1996). *Udeleženci upravnega spora glede na obseg sodne kontrole*. Ljubljana: Javna uprava 32(1), str. 33.-49.
18. Krbek, I. (1962). *Pravo javne uprave u FNRJ, II. knjiga – Organizacija i službenici*. Zagreb: Biro Zavod – Birotehnički izdavački zavod, Izdavačko-knjižarsko poduzeće, str. 306.
19. Lilić, S. i dr. (1999). *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija, str. 533.
20. Mršić, G. (2002). *Udaljenje od dužnosti službenika Ministarstva unutarnjih poslova*. Hrvatska pravna revija 3, Zagreb: Inženjerski biro, str. 81.-85.
21. Novaković, S. (2003). *Disciplinska odgovornost zaposlenih u državnim organima*. Beograd: Pravni život 3-4, str. 150.-151.
22. Omejec, J. (2006). *Status državnih službenika u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske*. Europeizacija uprave i primjena Zakona o državnim službenicima, Zagreb: Novi informator, Zagreb, str. 94.-100.
23. Perović, S. (1997). *Prirodno pravo i sud*. Beograd: Pravni fakultet u Beogradu i Udruženje pravnika Srbije, str. 7.
24. Potočnjak, Ž. (2007). *Radni odnosi državnih službenika*. U: Potočnjak, Ž. i dr., *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Organizator, str. 849.
25. Rodin, S. (2000). *Temeljna prava i dopuštenost ustavne tužbe*. U: Crnić, J. i dr., *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*, Zagreb: Organizator, str. 209.-216.
26. Sokol, S. i dr. (1998). *Ustavno pravo*. Zagreb: Informator, str. 119.
27. Šink, F. (1974). *Pravni izrazi*. Ljubljana: Uradni list SRS, str. 225.

28. Tintić, N. (1972). *Radno i socijalno pravo, knjiga prava: radni odnosi (II)*. Zagreb: Narodne novine, str. 604.
29. Tomić, R. Z. (1995). *Upravno pravo*. Beograd: Izdavačka agencija Draganić, str. 349.
30. Zuber, M. i dr. (2000). *Zaposlenici u pritvoru i pod suspenzijom*. Računovodstvo i financije 1, Zagreb, str. 100.-101.
31. Woehreling, J.-M. (2006). *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*. Hrvatska javna uprava 6(3), Zagreb: Novi informator i dr., str. 35.-56.

Summary

Damir Juras

Removal from Office of Police Officers

The article analyzes the institute of removal from office that is applicable in cases of initiating a criminal or disciplinary procedure against a police officer with the aim to protect the interest of the service while the criminal or disciplinary procedure is in progress. By a comparative overview of the legislation and judicial practice, the author separately analyzes non-compulsory and compulsory removal from office of police officers, remuneration for the time of removal from office and legal remedies against the decision on removal from office.

The author's conclusion is that is a necessary legal institute. However, he also proposes that, besides protecting the interest of the service, as an alternative condition a prevention of interruption of a disciplinary procedure is prescribed and as a cumulative condition for removal from office justified expectation that in the disciplinary procedure the police officer might get the severest penalty-dismissal from police service. The author suggests that the disciplinary court be enabled to make decisions regarding the endurance of the decision on removal from office during the entire disciplinary procedure and that the immunity which the union representatives enjoy be limited in relation to the application of the institute of removal from office.

Key words: disciplinary court, police officer, union representative, suspension, removal from office.