

Disciplinska odgovornost carinskih službenika

*Damir Juras**

UDK 35.086:339.543(497.5)
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 23. 12. 2013.
Accepted / prihvaćeno: 23. 6. 2014.

U uvodnom dijelu definira se disciplinska odgovornost te se objašnjavaju pojam i značenje carinskog službenika. U središnjem dijelu rada analizira se normativno uređenje disciplinske odgovornosti carinskih službenika u Republici Hrvatskoj *de lege lata* i *de lege ferenda*. Uz pojedine institute navode se stajališta pravne teorije, sudske odluke, a navode se i statistički podaci o disciplinskoj odgovornosti carinskih službenika u Hrvatskoj. Zaključak je da je sustav disciplinske odgovornosti uređen na jasan i cjelovit način, a poboljšanja su moguća ako se usvoje prijedlozi oblikovani u radu temeljem komparativnog zakonodavstva.

Ključne riječi: carina, carinski službenik, disciplinski postupak, disciplinska odgovornost, službena dužnost

* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split (civil servant-adviser, Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, Split, e-mail: djuras@mup.hr). U tekstu se iznose autorova osobna stajališta.

1. Uvod

U svakodnevnom životu građani stupaju u različite organizacije (udruge, poduzeća, državna tijela, ustanove i dr.), u kojima su dužni ponašati se u skladu s posebnim pravilima koja vrijede za te organizacije odnosno u skladu s pravilima kojima je reguliran specifičan odnos u kojem se nalaze u okviru tih organizacija. Da bi organizacija mogla funkcionirati, nužno je da rad i ponašanje njezinih članova bude skladna cjelina. Ukupnost pravila ponašanja, vezanih za specifičan odnos u kojem se ti građani nalaze, naziva se disciplinom.¹ Ako se pojedini pripadnici organizacija i ustanova ne pridržavaju propisanih pravila ponašanja, podliježu disciplinskoj odgovornosti pa im se zbog toga mogu izreći i odgovarajuće disciplinske sankcije. Disciplinska odgovornost posebna je odgovornost ubrojivog pojedinca za disciplinsko djelo, koje je protupravno i počinjeno namjerno ili iz nehaja, koje je prethodno određeno i za koje je predviđena kazna i odgovarajući postupak u kojem ovlaštena tijela izriču kazne.

Zaposleni u državnim tijelima moraju se odgovorno ponašati i raditi, a za povrede službene dužnosti, koju čini sveukupnost službenih obveza, snose disciplinsku odgovornost. Njezin cilj je osiguranje pravilnog i učinkovitog obavljanja službe te očuvanje časti i ugleda državnog službenika i službe u cjelini. Cardona nalazi opravdanje za *ius puniendi* uprave u tome da se time »pojačava unutarnja disciplina i odgovornost za zlouporabe i loše izvršenje te osigurava da svi zaposleni poštuju svoje obveze« (Cardona, 2003: 2).

¹ »Pojam 'disciplina' i 'disciplinsko pravo' obično se povezuje s cijelim mnoštvom različitih područja. Svuda u svijetu djeca se suočavaju s disciplinom od ranih školskih dana. Nešto kasnije, mladi ljudi, ako se profesionalno bave sportom, vrlo brzo dolaze u kontakt s disciplinskim sustavima koji su potpuno zatvoreni za vanjski svijet ... Govori se o disciplinskim prekršajima koje čine suci, državni službenici, profesionalci kao i radnici u privatnim tvrtkama kada prekrše određena pravila koja su na poseban način povezana s njihovom profesijom ili ustanovom u kojoj rade.« (Chiavaro, 2002: 113). Anić (1991: 108) navodi da je disciplina: »a. Ukupnost pravila ponašanja nametnutih članovima organizacije ili nekog mnoštva, b. Pokoravanje tim pravilima; stega.« Za istoznačnicu stega isti autor (str. 683) navodi da je »red, pravila kojih se moraju pridržavati članovi neke zajednice; disciplina«. U zakonodavstvu i pravnoj literaturi, pa tako i u ovom tekstu, kao sinonimi koriste se izrazi: disciplinska odgovornost i odgovornost za povredu službene dužnosti, disciplinska povreda i povreda službene dužnosti, disciplinska kazna i kazna za povredu službene dužnosti te suspenzija i udaljenje iz službe.

2. Pojam i značenje carinskih službenika

Carinska uprava obavlja nadzor radi osiguranja pravilne primjene propisa o javnim davanjima i javnopravnim naknadama te osiguranja zaštite zdravlja i života ljudi, životinja, prirode i okoliša kao i drugih općih i javnopravnih interesa. *Ovlašteni carinski službenik* je službenik Carinske uprave koji na temelju Zakona o carinskoj službi (ZCS) i drugih propisa obavlja poslove carinske službe primjenom carinskih ovlasti.² Osoba primljena na rad u carinsku službu stjecanjem carinskog zvanja stječe i status ovlaštenog carinskog službenika.

Zakonodavac daje širok spektar ovlasti carinskim službenicima pa je bitno da ti službenici svoj posao obavljaju zakonito, da se zakonom regulira način ispitivanja prigovora na njihov rad i ispitivanje njihove odgovornosti, ali i da se zakonom jasno propišu prava carinskih službenika kada se protiv njih vodi postupak zbog povrede službene dužnosti kako bi se izbjeglo njihovo šikaniranje zbog primjene carinskih ovlasti. Carinski službenici odgovaraju i za nedolično ponašanje izvan službe,³ ako su svojim radnjama narušili osobni ugled te čast i ugled službe. To pokazuje koliko je široko postavljen problem disciplinske odgovornosti carinskih službenika odnosno da se od njih očekuje da u službi i izvan službe budu primjer u poštovanju zakona.

Na prava, obveze i odgovornosti carinskih službenika primjenjuju se propisi o državnim službenicima, ako ZCS-om nije drugačije propisano.⁴ Carinski službenici odgovaraju za povredu službene dužnosti u skladu s odredbama ZCS-a te ZDS-a (čl. 3/1., 5. i 10., čl. 4/1., čl. 14., čl. 63., čl. 92/3. i čl. 100/1. ZCS).

² Poslovi carinske službe propisani su čl. 4/3. ZCS i drugim propisima, a ovlasti carinskih službenika propisane su čl. 14. i 29.–59. ZCS, a mogu biti propisane i drugim zakonom.

³ Disciplinsku odgovornost zbog nedoličnog ponašanja izvan službe koje šteti ugledu službe zakonodavac je propisao i za policijske službenike – čl. 96/1. t. 7. Zakona o policiji (ZP).

⁴ Načela državne službe propisana su u čl. 4.–8. Zakona o državnim službenicima (ZDS), prava i dužnosti državnih službenika regulirana su čl. 9.–37. ZDS, dok je odgovornost za povredu službene dužnosti uređena čl. 96.–115. ZDS, a posebnosti u pravima, obvezama i odgovornostima carinskih službenika određene su čl. 64.–117. ZCS.

3. Tijela za vođenje disciplinskog postupka

Disciplinska tijela definiraju se u teoriji kao »tijela koja imaju određene ovlasti u pogledu pokretanja i vođenja disciplinskog postupka i utvrđivanja odgovornosti za učinjene povrede radnih obveza« (Ivošević, 1991: 42).

Za lake povrede službene dužnosti postupak vodi i donosi odluku ravnatelj ili carinski službenik kojeg on za to ovlasti. Za odlučivanje o lakim povredama službene dužnosti u drugom stupnju nadležan je Prvostupanjski disciplinski sud Carinske uprave u sjedištu Središnjeg ureda Carinske uprave u Zagrebu. Za odlučivanje o teškim povredama službene dužnosti za sve carinske službenike u prvom stupnju i lakim povredama službene dužnosti u drugom stupnju nadležan je Prvostupanjski disciplinski sud Carinske uprave u sjedištu Središnjeg ureda Carinske uprave u Zagrebu. Za odlučivanje o teškim povredama službene dužnosti carinskih službenika u drugom stupnju nadležan je Drugostupanjski disciplinski sud Carinske uprave sa sjedištem u Središnjem uredu Carinske uprave u Zagrebu⁵ (čl. 103. i 109/2. ZCS).

4. Stranke u postupku

U disciplinskom postupku sudjeluju dvije stranke: podnositelj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka i carinski službenik protiv kojeg se vodi disciplinski postupak.

4.1. Podnositelj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka

U postupku zbog lake povrede službene dužnosti pisani zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka može podnijeti nadređeni službenik, u kojem

⁵ Koprić sugerira da se službenički sudovi preimenuju u disciplinske ili stegovne komisije, jer »službenički sudovi nisu pravi sudovi« (Koprić, 2005: 68), što formalnopravno ima uporište, no nazivom »sud« daje se na značenju tijelu koje odlučuje o krivnji i kaznama, čime na jedan način obavlja i sudsku funkciju sudova zaduženih za sankcioniranje kažnjivih radnji. »Okolnost da se odgovornost za povredu radnih obaveza utvrđuje u postupku kojim dominira načelo zakonitosti i materijalne istine i da u tom postupku dolaze do izražaja dvostupnost, javnost, kontradiktornost i druga načela koja osiguravaju da nevinu bude oslobođen odgovornosti, a da se krivcu izrekne zakonom određena disciplinska mjera, ukazuje da disciplinska tijela vrše i sudsku funkciju.« (Nikolić, 2008: 82). Stajalište je Horvatića da se, s obzirom na njihovu bit koja se sastoji u kažnjivosti, disciplinska djela imaju uvijek smatrati dijelovima kaznenog prava u najširem smislu (Horvatić, 2001: 8).

slučaju on stječe status stranke, ali postupak može pokrenuti i čelnik tijela neovisno o stavu službenika nadređenog službeniku protiv kojeg se pokreće, u kojem slučaju se postupak vodi po službenoj dužnosti. U postupku zbog teške povrede službene dužnosti ovlaštenik disciplinskog progona je čelnik tijela ili osoba koju on za to ovlasti (čl. 104. ZDS).

4.2. Prijavljeni carinski službenik

Disciplinski postupak pred disciplinskim sudom može se, u pravilu, voditi samo protiv carinskih službenika. Iznimka od pravila da se disciplinski postupak može voditi samo protiv carinskog službenika propisana je za slučaj kada osobi tijekom vođenja disciplinskog postupka prestane državna služba. Ako je carinskom službeniku prestala državna služba nakon pokretanja postupka zbog teške povrede službene dužnosti, disciplinski sud nastaviti će vođenje postupka i na osnovi utvrđenog činjeničnog stanja donijeti odluku o odgovornosti za tešku povredu službene dužnosti. Ako disciplinski sud utvrdi odgovornost za tešku povredu službene dužnosti navedene osobe, s obzirom na okolnosti slučaja, izreći će joj zabranu prijma u državnu službu na vrijeme od jedne do četiri godine, a iznimno, ako disciplinski sud utvrdi da je počinjena teška povreda službene dužnosti koja ima obilježja korupcije ili otuđenja državne imovine, izreći će joj zabranu prijma u državnu službu u razdoblju od četiri godine (čl. 107a/1.–3. ZDS).

Trebalo bi propisati mogućnost (obvezu) vođenja disciplinskog postupka protiv umirovljenih državnih službenika, koji su umirovljeni prije pokretanja postupka disciplinskog postupka, posebice za disciplinske povrede počinjene za vrijeme aktivne službe, jer se može raditi o tako nečasnim djelima da je opravdano provesti disciplinski postupak i umirovljenom državnom službeniku odrediti kaznu, pa čak i kaznu oduzimanja prava na mirovinu.

4.3. Uloga branitelja – opunomoćenika

Carinski službenik u postupku zbog povrede službene dužnosti ima pravo na branitelja, koji u tom postupku ima položaj opunomoćenika (čl. 103/2. ZDS). Branitelj pomaže prijavljenom državnom službeniku u zaštiti njegovih prava i interesa, no zastupanje od branitelja nije obvezatno bez ob-

zira na to koja se povreda službene dužnosti državnom službeniku stavlja na teret i neovisno o sankciji koja mu se u postupku može izreći.⁶

4.4. Uloga sindikata

»Sindikat je udruga (udruženje, organizacija) koja se brine o zaštiti ekonomskih interesa svojih članova u određenoj organizaciji poslodavca, građani, grupaciji, djelatnosti (industrija, trgovina, zanatstvo, promet i dr.) i na razini države.« (Učur, 2001: 53). Tijelo koje vodi disciplinski postupak, dužno je, na zahtjev stranke, omogućiti sudjelovanje sindikata čiji je član, koji u tom postupku ima položaj izjednačen s položajem branitelja (čl. 103/3. ZDS).

Sindikalni povjerenik. Sindikalni povjerenik ne može zbog obavljanja sindikalne aktivnosti biti pozvan na odgovornost niti doveden u nepovoljniji položaj u odnosu na druge službenike i namještenike. Obavljanje sindikalne aktivnosti sindikalnog povjerenika ne smije utjecati na uredno obavljanje poslova na kojima radi i ne može biti razlog za nepoštovanje propisa ili neizvršavanje zakonitih naloga i uputa čelnika tijela ili nadređenog. Sindikalni povjerenik je ovlašten u disciplinskom postupku zastupati stranku, ali taj status mu omogućuje i da se protiv njega, za vrijeme obnašanja dužnosti sindikalnog povjerenika i šest mjeseci po isteku te dužnosti, bez suglasnosti sindikata ne može pokrenuti disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti, kao ni udaljiti ga 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. Ako sindikat uskrati suglasnost za pokretanje disciplinskog postupka, čelnik tijela može u roku od 15 dana od dana dostave očitovanja sindikata zatražiti da suglasnost nadomjesti odluka nadležnog upravnog suda. Postupak pred upravnim sudom je hitan (čl. 96.a ZDS i čl. 95/1. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike).

⁶ »... u disciplinskom postupku obrana nije obvezna, pa je branitelj tužitelja u slučaju spriječenosti da prisustvuje glavnoj raspravi pred prvostupanjskim tijelom mogao pronaći zamjenu, to više što mu je poziv za glavnu raspravu uručen 24. ožujka 2006., 10 dana prije glavne rasprave. Tuženo tijelo je pravilno ocijenilo da su tužitelj i njegov branitelj takvim postupanjem očito nastojali odugovlačiti s disciplinskim postupkom.« (Upravni sud Republike Hrvatske, Us-8255/2006-7 od 16. prosinca 2009.).

5. Povrede službene dužnosti

Državni službenici odgovaraju za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržavaju Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom (čl. 96/1. ZDS).⁷

5.1. Lake povrede službene dužnosti

Lake povrede službene dužnosti blaži su oblik odstupanja od pravnih propisa i od načela na kojima se temelji obavljanje službene dužnosti odnosno one su kao takve blaži oblik povrede pravila struke. Lake povrede službene dužnosti jesu: 1. učestalo zakašnjanje na posao ili raniji odlazak s posla, 2. neopravdano zakašnjenje na posao preko sat vremena dnevno, 3. učestalo prekoračenje vremena propisanog za odmor (stanku) ili korištenje prava na odmor (stanku) izvan propisanog vremena bez opravdanog razloga, 4. napuštanje radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja nadređenog službenika, 5. neuredno čuvanje spisa, podataka ili druge povjerene dokumentacije, 6. neopravdan izostanak s posla jedan dan, 7. neobavješćivanje nadređenog službenika o spriječenosti dolaska na posao u roku 24 sata bez opravdanih razloga, 8. ponašanje državnog službenika protivno Etičkom kodeksu državnih službenika, koje ne nanosi štetu ugledu službe, 9. neizvršenje ili neopravdano izvršenje službene zadaće bez opravdanog razloga, 10. nesavjesno ili nemarno izvršenje službene zadaće ili izvršenje službene zadaće protivno pravilima struke, 11. druge lake povrede službene dužnosti koje su propisane zakonom, uredbom Vlade ili pravilnikom čelnika tijela (čl. 98. ZDS). Lakom povredom službene dužnosti, osim povreda propisanih Zakonom o državnim službenicima, smatra se nekorektan odnos prema suradnicima i strankama za vrijeme rada (čl. 101. ZCS).

Zakonodavac omogućuje Vladi i čelnicima tijela da, ovisno o specifičnostima službe, propišu i druga ponašanja kojima se ometa funkcioniranje

⁷ »Povrede službene dužnosti predstavljaju narušavanje posebnih dužnosti i ovlaštenja službenih osoba, te povredu integriteta službe od samih nositelja službenih ovlasti.« (Milković, 2005: 58). »Povrede službene dužnosti državnih službenika u obavljanju državne službe kršenja su odnosno povrede nekog od prava ili dužnosti iz službeničkog odnosa.« (Drmić, 2010: 772).

službe ili narušava ugled službe i službenika.⁸ Svi čelnici državnih tijela trebali bi donijeti pravilnike o lakšim povredama službene dužnosti, na što su ovlašteni ZDS-om. Time bi se stvorili uvjeti da se sankcioniraju različiti oblici nedopuštenog ponašanja koji ne sadržavaju obilježja teške povrede službene dužnosti, a ne mogu se podvesti pod sada propisane lake povrede službene dužnosti.

5.2. Teške povrede službene dužnosti

Teške povrede službene dužnosti posebno su teški oblici kršenja načela zakonitosti te pravila i načela struke (Borković, 1999: 146),⁹ a utvrđuju se isključivo zakonom. To zato što su kazne, pa time i posljedice za službenike, daleko teže nego kod lakih povreda službene dužnosti. Teške povrede službene dužnosti jesu: 1. neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza,¹⁰ 2. nezakoniti rad ili propuštanje poduzimanja mjera ili radnji na koje je službenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti, 3. davanje netočnih podataka kojima se utječe na donošenje odluka nadležnih tijela ili time nastaju druge štetne posljedice, 4. zlouporaba položaja ili prekoračenje ovlasti u službi, 5. odbijanje izvršenja

⁸ Pravilnik o lakim povredama službene dužnosti donijeli su samo ravnatelj Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo, glavni inspektor Državnog inspektorata i ravnatelj Državnog zavoda za mjeriteljstvo.

⁹ »Težom povredom radnih obveza smatra se takvo ponašanje radnika na radu ili u vezi s radom kojim se nanosi ozbiljna šteta interesima poslodavca kao i ponašanje radnika iz kojeg se osnovano može zaključiti da daljnji rad radnika kod poslodavca ne bi bio moguć.« (Milaković, *Odgovornost*: 19).

¹⁰ Ovom odredbom mogu se obuhvatiti sva kršenja službenih obveza u službi, pa se ona može ocijeniti kao generalna klauzula u slučaju da određeno činjenje ili propuštanje u službi nije obuhvaćeno drugom pravnom kvalifikacijom. Neki autori smatraju da ovakav pravni opis povrede službene dužnosti nije dovoljno precizan. »Nema jasnog određenja bića disciplinskog djela, kad Zakon propisuje da je povreda radne obaveze 'nepravovremeno, nesavjesno i nemarno izvršavanje radnih dužnosti i obveza' takvo da kaučuk norma ima za cilj obuhvatiti i mnoštvo prešutnih obveza (posebno obvezu odanosti), odnosno povreda implicitnih obveza.« (Lubarda, 2001: 247). »Povrede službene dužnosti kao što su primjerice neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza i nedolično ponašanje koje nanosi štetu ugledu službe nisu precizno definirane i obuhvaćaju raznovrsne oblike ponašanja državnog službenika.« (Kolakušić, 2006: 4). No, »bitno je da kod povrede radnih dužnosti postoji jasna prethodna određenost radnih dužnosti zaposlenika odnosno radnika u propisu, kolektivnom ugovoru, općem aktu poslodavca ili pak u ugovoru o radu. Ukoliko su sve dužnosti unaprijed utvrđene, nije teško utvrditi da li određeni čin ili propust zaposlenika predstavlja ili ne predstavlja povredu tako utvrđenih radnih dužnosti.« (Dedić, 2005: 324).

naloga, ako za to ne postoje opravdani razlozi, 6. neovlaštena posluga ili neodgovorno korištenje sredstava povjerenih za rad ili u vezi s radom, 7. odavanje službene ili druge tajne u vezi s obavljanjem državne službe, 8. zlouporaba obveze državnog službenika na prijavljivanje opravdane sumnje na korupciju, 9. povreda prava na zaštitu anonimnosti državnog službenika koji prijavi opravdanu sumnju na korupciju,¹¹ 10. ograničavanje ili uskraćivanje prava utvrđenih ZDS-om službeniku koji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima prijavi sumnju na korupciju ili zlostavljanje tog službenika, 11. obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta ili bez prethodnog odobrenja čelnika tijela, 12. uporaba krivotvorene isprave u cilju ostvarivanja prava u službi, 13. ponašanje suprotno Etičkom kodeksu državnih službenika koje nanosi štetu ugledu službe, 14. neopravdan izostanak s posla od dva do četiri dana uzastopno, 15. tri puta izrečena kazna za lake povrede službene dužnosti počinjene u razdoblju od dvije godine, 16. otuđenje te oštećenje ili uništenje imovine državnog tijela hotimično ili krajnjom nepažnjom, 17. dolazak na posao pod utjecajem alkohola, droga ili drugih sredstava ovisnosti ili dovodenje pod utjecaj alkohola, droga ili drugih sredstava ovisnosti za vrijeme radnog vremena ili odbijanje testiranja na alkohol ili droge, 18. druge teške povrede službene dužnosti koje su propisane zakonom (čl. 99/1. ZDS). Teškim povredama službene dužnosti, osim povreda propisanih ZDS-om, smatraju se i: 1. obavljanje poslova nespojivih s dužnostima službenika Carinske uprave, 2. sprječavanje i onemogućavanje ovlaštenih carinskih službenika prilikom obavljanja službenih dužnosti, 3. zlouporaba odore, oznaka i oružja pri obavljanju ili u vezi s obavljanjem poslova službe, 4. krivotvorenje, preinačavanje, unošenje ili ovjera neistinitog sadržaja u službenim ispravama, 5. odbijanje pisanog naloga za testiranje na alkohol ili odbijanje pisanog naloga za stručni pregled kojim se utvrđuje prisutnost u organizmu alkohola ili narkotičkog sredstva, 6. radnja koja ima obilježje prekršaja iz nadležnosti Carinske uprave, 7. nepoštovanje, odnosno kršenje pravila o unutarnjem redu carinske službe ili Kodeksa profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Carinske uprave, osim ako je riječ o propisanim lakim povredama službene dužnosti, 8. nepostupanje po na-

¹¹ »U pravilu prve spoznaje o postojanju korupcije, osobito u slučajevima zlorabe službenog položaja ili prekoračenja ovlasti od strane službenih ili odgovornih osoba, imaju zaposlenici u državnim tijelima ili trgovačkim društvima kojima su takve informacije dostupne zbog prirode radnog mjesta. No u većini slučajeva takve osobe, zbog straha od gubitka posla ili drugog načina sankcioniranja, ne prijavljuju korupciju. Zbog toga je poticanje na prijavljivanje i zaštita osoba koje u dobroj vjeri upozoravaju na korupciju ili otkrivaju postojanje koruptivnih djela iznimno bitna.« (Barberić, 2009: 32).

pucima i uputama za rad koje donosi Središnji ured o primjeni propisa iz djelokruga rada carinske službe, 9. neovlašteno korištenje ili korištenje u neslužbene svrhe podatka i obavijesti koje Carinska uprava prikuplja radi provođenja zakonom i drugim propisima utvrđenih poslova iz svoje nadležnosti, 10. nepoduzimanje dužnih radnji u vezi s postupkom za utvrđivanje odgovornosti carinskog službenika te prikrivanje počinjenih povreda službene dužnosti, 11. nedolično ponašanje u službi ili izvan službe, što ima za posljedicu nanošenje štete ugledu službe,¹² 12. javno iznošenje neistinitosti o službi, što ima za posljedicu nanošenje štete ugledu službe (čl. 102/1. ZCS).

Kao teške povrede službene dužnosti, a radi preciznosti pravnih kvalifikacija i odgovora na sva nedopuštena ponašanja, moglo bi se propisati i ove povrede: »zlouporaba prava korištenja bolovanja radi odsustva s rada«, »svjesno podnošenje neosnovanih predstavki ili pritužbi na rad i ponašanje drugog službenika«,¹³ »svjesno neosnovano iniciranje ili pokretanje disciplinskog postupka«, »prekomjerno uživanje alkohola ili uživanje opojne droge izvan službe«.

6. Kazne za povrede službene dužnosti

Disciplinske kazne jesu one zakonom propisane sankcije koje nadležno tijelo izriče službeniku za povredu službene dužnosti nakon provedenog disciplinskog postupka. Pri određivanju vrste kazne uzimaju se u obzir težina počinjene povrede i nastale posljedice, stupanj odgovornosti državnog službenika, okolnosti u kojima je povreda počinjena te olakotne i otegotne

¹² U teoriji prevladava stav da službenici i izvan službe moraju čuvati osobni dignitet i dignitet službe: »U pravilu, državna služba ne treba rušiti 'zid privatnog života'; jedino kad završi svoju službu, kada izide iz prostorija državne službe, službenik je slobodan činiti sve što želi, naravno u zakonskim okvirima. Međutim, smatra se da određeni akti, određeno ponašanje, mogu nanijeti štetu dostojanstvu funkcije, da se nemoralno ponašanje, a naročito javno nemoralno ponašanje (ovdje se primjenjuje pravilo 'Nesreća onome tko izazove skandal'), može odraziti na ugled državne službe i na ugled službenika.« (Braibant, 2002: 343). Vlast poslodavca, po pravilu, »ne napušta zidove poduzeća« (Vischer, 1982: 71), no poslodavac može kazniti zaposlenog ako dokaže da određeno ponašanje negativno utječe na rad u poduzeću (imajući u vidu radne zadatke zaposlenog i cilj poduzeća) (Mouly, 2006: 846).

¹³ Čl. 107/1. t. h) Zakona o državnim službenicima Grčke određuje da je disciplinska povreda: »javna kritika djelovanja nadzornih organa vlasti, bilo u pisanom ili verbalnom obliku, s namjernom uporabom jasno netočnih informacija ili očividno neprikladnih izraza«.

okolnosti na strani državnog službenika (čl. 111/1. ZDS).¹⁴ Disciplinske kazne predstavljaju skalu serioznosti i energičnosti prilikom upozoravanja i kažnjavanja počinitelja povreda službene dužnosti odnosno predstavljaju stupanj tolerantnosti državne službe prema povredi počinitelja u budućnosti i upućuju na neopravdanost i nesvrshodnost disciplinskih povreda pa je sud dužan izabrati i izreći onu kaznu kojom se na najbolji način postiže njezina svrha specijalne i generalne prevencije, odnosno izreći blažu kaznu po vrsti i visini ako se njome postiže cilj kažnjavanja. Disciplinsku kaznu treba individualizirati, vodeći pri tome računa o svrsi disciplinskog kažnjavanja, a to je postizanje generalne i specijalne prevencije.¹⁵ Individualizaciji kazne pomaže široki katalog predviđenih kazni odnosno određivanje odgovarajućeg minimuma i maksimuma pojedine kazne.

6.1. Kazne za lake povrede službene dužnosti

Za lake povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. usmena opomena, 2. pisana opomena, 3. pisana opomena s upisom u osobni očevidnik državnog službenika, 4. novčana kazna u visini do 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kad je kazna izrečena (čl. 110/1. ZDS).

6.2. Kazne za teške povrede službene dužnosti

Za teške povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci, u mjesečnom iznosu 10 do 20% ukupne plaće isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena, 2. premještaj na drugo radno mjesto niže složenosti poslova

¹⁴ »Imajući u vidu sve okolnosti (olakšavajuće i otežavajuće) disciplinskog djela, subjektivne i objektivne prirode, radniku treba izreći mjeru primjerenu težini povrede i posljedica, kao i ličnosti počinitelja (stupanj odgovornosti, ponašanje prije i poslije učinjene povrede i sl.)« (Simonović, 2001: 282).

¹⁵ »Izbor mjere u osebujnom slučaju pokorava se načelu srazmjernosti, te nije, dakle, usmjeren samo s razlozima koji se odnose na subjektivne okolnosti skrivljene povrede ili na opću predostrožnost, nego i s interesom, objektivnim, što ga javno-pravno tijelo imade vrhu toga da uspostavi naspram javnosti odnošaj povjerenja što bi ga se bilo poljuljalo s nedisciplinom, da na neki način obdržava i obdrži integritet nesmetanog odvijanja djelatnosti javno-pravnih tijela ili slobodne profesije u pitanju; npr. državni službenik obvezan je čuvati ugled službe, odvjetnik je obvezan obdržavati i staleški ugled svoje profesije.« (Babac, 2004: 927).

istog stupnja obrazovanja, 3. prestanak državne službe. Svaka kazna može se izreći za svaku (bilo koju) tešku povredu službene dužnosti, uz iznimke da se državnom službeniku obvezno izriče kazna prestanka državne službe bude li proglašen odgovornim za tešku povredu službene dužnosti koja ima obilježje korupcije i da se kazna premještaja na drugo radno mjesto niže složenosti poslova istog stupnja obrazovanja može izreći samo ako postoji slobodno radno mjesto u državnom tijelu (čl. 110/2., 5. i 7. ZDS). Prestanak državne službe je najteža kazna. Njezine posljedice pogađaju državnog službenika danom izvršnosti rješenja kojim je ona izrečena, a tiču se prestanka rada u državnom tijelu, što istovremeno dovodi do prestanka svih njegovih prava, obveza i odgovornosti iz državne službe. O prestanku državne službe, temeljem izvršne disciplinske odluke donosi se deklaratorno rješenje (čl. 133. u svezi s čl. 137/1. t. 9. ZDS).

Radi bolje individualizacije kazne zakonom bi se mogle propisati i kazne: uvjetni prestanak državne službe na rok do dvije godine,¹⁶ umirovljenje carinskog službenika i suspenzija prava sudjelovanja na natječajima unutar državne službe na rok do dvije godine,¹⁷ dok bi za umirovljene službenike trebalo propisati kazne: oduzimanje do 20% mirovine na rok do 6 mjeseci te oduzimanje mirovine.¹⁸

Pravne posljedice kazne za tešku povredu službene dužnosti. Državni službenik kojem je utvrđena odgovornost za tešku povredu službene dužnosti ne može se promicati i napredovati u službi u roku od dvije godine od dana izvršnosti rješenja o odgovornosti (čl. 110/3. ZDS). Državnom službeniku koji u roku od godine dana od izvršnosti rješenja o utvrđivanju odgovornosti za tešku povredu službene dužnosti počini novu tešku povredu službene dužnosti prestaje državna služba po sili zakona danom izvršnosti rješenja kojim je utvrđena odgovornost službenika za novu tešku povredu službene dužnosti (čl. 110/4. ZDS). Ova odredba je prestroga i suprotna načelu individualizacije kazne, jer bez obzira ne težinu povreda i izrečene

¹⁶ Kazne »uvjetna kazna prestanka državne službe« s rokom kušnje od 3 do 12 mjeseci odnosno »prestanak radnog odnosa uvjetno na vrijeme od 3 mjeseca do 12 mjeseci« propisane su čl. 110/2. t. 5. i st. 4. ZP te čl. 92. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske.

¹⁷ Kaznu »suspenzija prava učešća na natječajima u državnoj službi u institucijama BiH u razdoblju od najviše dvije godine« propisuje u čl. 56. t. e) Zakona o državnoj službi u ustanovama Bosne i Hercegovine.

¹⁸ Kazne umanjena mirovine i oduzimanja mirovine za umirovljene državne službenike propisuje u paragrafu 5. st. 2. u vezi s paragrafom 2. st.1. i 2. Savezni disciplinski zakon Njemačke.

kazne dovodi do prestanka državne službe po sili zakona samim time što je službenik kažnjen za tešku povredu službene dužnosti u roku od godine dana od izvršnosti rješenja kojim je prethodno oglašen odgovornim za tešku povredu službene dužnosti.

Brisanje i zastara izvršenja kazne. Pod određenim uvjetima kazna se briše iz kadrovske evidencije, što ima pravnu posljedicu da se smatra kao da državnom službeniku kazna nije bila niti izrečena i svako njezino daljnje korištenje je nezakonito. Protekom roka od dvije odnosno četiri godine nakon pravomoćnosti izrečene kazne za laku odnosno tešku povredu službene dužnosti kazna se briše pod uvjetom da službenik nije počinio novu povredu službene dužnosti, pri čemu je nebitno je li novopočinjena povreda službene dužnosti kvalificirana kao laka ili teška (čl. 111/3. i 4. ZDS). Kazne izrečene u disciplinskom postupku izvršava nadležna služba u državnom tijelu u kojem je službenik zaposlen. Izvršenje kazne zastarijeva u roku od jedne odnosno dvije godine od izvršnosti rješenja kojim je izrečena kazna za laku odnosno tešku povredu službene dužnosti (čl. 110/8. i čl. 111/2. ZDS).

7. Postupovne odredbe u postupku zbog povrede službene dužnosti

Disciplinski postupak je ukupnost pravila kojima se uređuje pokretanje i vođenje postupka utvrđivanja odgovornosti i izricanja kazne državnom službeniku zbog povrede službene dužnosti. Ovisno o zakonodavstvu pojedinih država, disciplinski postupak vodi se po pravilima upravnog, kaznenog ili nekog drugog postupka, uz propisivanje posebnih odredbi na koje se navedeni propisi primjenjuju supsidijarno.

Na postupak zbog povrede službene dužnosti protiv carinskih službenika u Hrvatskoj primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje opći upravni postupak (čl. 100/3. ZCS).¹⁹ Nakon donošenja ZDS-a 2005. disciplinski postupak protiv državnih službenika više se ne vodi uz odgovarajuću primjenu odredbi Zakona o kaznenom postupku, ali se i dalje utvrđuje odgovornost prijavljenog službenika kojemu se izriču kazne te su kroz odredbe ZDS-a zadržani neki instituti kaznenog postupka: pravo na branitelja, odgovor na zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka, obvezna

¹⁹ O razlozima propisivanja Zakona o općem upravnom postupku (ZUP) kao postupovnog propisa v. Pičuljan, 2006: 40.

provedba usmene rasprave, odredbe o nazočnosti prijavljenog službenika, zastara, pa bi se sada moglo kazati da je riječ o upravnom postupku s jakim primjesama kaznenog postupka odnosno upravnom postupku *sui generis*. Čak bismo mogli kazati da je riječ o upravnom postupku koji ima narav kaznenog postupka.²⁰

7.1. Dokazna sredstva u postupku

Službena osoba u postupku utvrđuje činjenično stanje svim sredstvima prikladnim za dokazivanje te u tu svrhu može pribaviti isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaze i mišljenje vještaka i obaviti očevid (čl. 58/1. ZUP). Zakon samo primjerice navodi dokazna sredstva koja se najčešće koriste u upravnom postupku.²¹ Svi dokazi načelno imaju jednaku dokaznu snagu, odnosno u disciplinskom (upravnom) postupku nema stupnjevanja dokaza. Nije potrebno dokazivati činjenice o kojima javnopravno tijelo vodi službenu evidenciju, općepoznate činjenice, činjenice koje su poznate službenoj osobi i činjenice koje propis pretpostavlja, ali je do-

²⁰ Potočnjak (2005: 249–250) ističe da je propisivanjem da se disciplinski postupak vodi prema pravilima općeg upravnog postupka »ZDS pojednostavio postupovna pravila odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti«, no da se i nadalje radi »o visokoj formaliziranosti disciplinskog postupka koji se vodi protiv državnog službenika«. Kritizirajući zakonodavno rješenje po kojem se disciplinski postupak vodi po odredbama ZUP-a, Milivojević-Kruljac (2006: 167) ističe da je taj model »nespojiv s kaznenom prirodom disciplinskog postupka, a iz same prakse u početku njegove primjene razvidna je nespojivost upravnog postupka s odlučivanjem o nečijoj krivnji za počinjenje neke teške povrede službene dužnosti«. Ilijić (2004: 844) zaključuje da bi zakonodavno rješenje u disciplinskom postupku javnih službenika trebalo biti: »Disciplinski postupak provodi se u skladu s načelima kaznenog postupka«, a u prilog tom zaključku navodi: »... u disciplinskom postupku javnog službenika rješenje se sastoji iz odluke o krivnji, odluke o pravnoj kvalifikaciji za djelo bliže označeno u vremenu, mjestu i načinu i, naposljetku, odluke o disciplinskoj sankciji ... Sankcija je cilj disciplinskog postupka, a sankcija nije cilj upravnog postupka.« Preporuke za disciplinski postupak koje je prihvatila Opća skupština XVII. međunarodnog kongresa za kazneno pravo, održanog u organizaciji Međunarodnog udruženja za kazneno pravo (AIDP) u Pekingu (Kina) od 12. do 19. rujna 2004. V. Cvjetko, 2005: 246-248.

²¹ »Zakonodavac je Zakonom o općem upravnom postupku javnopravnom tijelu otvorio mogućnost utvrđivanja činjeničnog stanja svakim sredstvom prikladnim za dokazivanje. Međutim, i izričito je naveo neka dokazna sredstva, i to: isprave, saslušanje svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka te očevid. Može se ustvrditi kako su izričito navedena samo u praksi najkorištenija dokazna sredstva među kojima će se za dokazivanje neke činjenice odabrati u svakom konkretnom slučaju najpogodnije sredstvo. Stoga, tijelo koje izvodi i ocjenjuje dokaze ne može neko dokazno sredstvo vrednovati kao sredstvo s jačom ili slabijom dokaznom snagom u odnosu na druga, jer su sva dokazna sredstva prema pravnoj snazi izjednačena.« (Đerđa, 2010: 151).

pušteno dokazivati nepostojanje tih činjenica. Službena osoba koja vodi postupak nije ograničena samo na činjenice koje iznosi stranka niti na dokaze koje stranka podnosi ili predlaže. Službena osoba može po službenoj dužnosti u tijeku cijelog postupka izvesti svaki dokaz ako smatra da je to potrebno radi razjašnjenja stvari (čl. 58/2. i čl. 51/2. ZUP).

Izvođenje dokaza ispravama, saslušanjem svjedoka,²² vještačenjem i očevidom jasno je zakonski regulirano (čl. 60.–69. ZUP) i ne izaziva značajnije dvojbe odnosno prijepore u upravnoj i sudskoj praksi odnosno pravnoj teoriji (Krijan, 2006: 286–300, 309–320, 323–347).

Nema zapreka da se u disciplinskom postupku koriste i dokazi čije korištenje u kaznenom postupku nije dopušteno, u prvom redu službena bilješka o razgovoru s određenom osobom²³ ili pak zapisnik o uzimanju izjave osobe protiv koje je podnesen zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka ili svjedoka, koji je sastavio policijski službenik, sudac istrage, na raspravi u upravnom ili sudskom postupku,²⁴ a na okolnosti (činjenice) koje su pravno relevantne za rješavanje o disciplinskoj odgovornosti. U disciplinskom postupku nije moguće koristiti se dokazima pribavljenim posebnim dokaznim radnjama, koje se mogu provoditi uz odobrenje suca istrage, i to samo za određena kaznena djela. Rezultati takvih dokaznih radnji mogu se koristiti samo u kaznenom postupku, a cjelovita snim-

²² Svjedoka treba, u pravilu, ispitati na način da se prijavljenom službeniku omogućiti da se sučeli s njim i da mu postavlja pitanja, bilo u fazi istrage povrede službene dužnosti, bilo na usmenoj raspravi u disciplinskom postupku ili u nekom drugom postupku (npr. kaznenom postupku koji se vodi povodom istog životnog događaja).; »29. U ovom predmetu Sud primjećuje da se utvrđenje odgovornosti podnositelja za disciplinski prekršaj temelji na nizu izjava danih policiji. Osobe koje su dale te izjave, osim podnositelja, nisu bile saslušane pred disciplinskim sudovima. S tim u svezi, Sud je utvrdio, u sklopu kaznenog postupka, da svi dokazi obično moraju biti izvedeni u prisutnosti optuženog. To međutim ne znači da izjava svjedoka mora uvijek biti dana pred sudom da bi se priznala kao dokaz. Ono što je bitno da bi se osiguralo pravo na pošteno suđenje u građanskim postupcima je mogućnost da se osoba koja je u pitanju upozna s dokumentima, osporava ih i komentira.«, Europski sud za ljudska prava (ESLJP), predmet Trubić protiv Hrvatske, zahtjev br. 44887/10, odluka od 2. 10. 2012., www.vlada.hr. O korištenju pisanog iskaza svjedoka u disciplinskom postupku detaljnije: Marković, 2011: 15–16; Juras, 2013: 17–18.

²³ »... službene bilješke u fazi njihova nastanka nisu nezakonito pribavljen materijal ni s aspekta potencijalnog budućeg kaznenog postupka, niti s aspekta disciplinskog postupka. Oni postaju nezakonit dokaz tek ako se koriste u kaznenom postupku. Njihovo korištenje u druge (zakonite) svrhe nije zabranjeno.« (Ustavni sud, U-III-691/2001, www.usud.hr).

²⁴ »Upotreba iskaza dobivenih tijekom policijskih izvida i sudske istrage u svrhu dokazivanja sama po sebi nije protivna stavicima 1. i 3. (d) članka 6., uz uvjet da je poštovano pravo na obranu.« (Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Vanjak protiv Hrvatske od 14. siječnja 2010., zahtjev br. 29889/04, www.pravosudje.hr).

ka, zapis i dokumentacija čuvaju se zapečaćeni u državnom odvjetništvu. Odatle proizlazi da se rezultati posebnih dokaznih radnji ne mogu koristiti u nekom drugom, pa tako ni u stegovnom postupku (čl. 332., 331/1., 335/6. i 338/1. Zakona o kaznenom postupku).

8. Pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti

Postupak zbog lake povrede službene dužnosti pokreće zaključkom ravnatelj ili carinski službenik kojeg on za to ovlasti. Postupak zbog teške povrede službene dužnosti pokreće ravnatelj ili carinski službenik kojeg on za to ovlasti, danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom Prvostupanjskom disciplinskom sudu (čl. 109/1. i čl. 110. ZCS). Zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka podnosi se uvijek pismeno. Prema izričitoj zakonskoj normi (čl. 105. ZDS), zahtjev za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti sadržava: naziv nadležnog (službeničkog) disciplinskog suda, podatke o podnositelju zahtjeva (naziv i sjedište državnog tijela te ime, prezime i dužnost osobe koja je ovlaštena na podnošenje zahtjeva), podatke o službeniku protiv kojeg se pokreće postupak (osobni podaci o službeniku, naziv i sjedište tijela i ustrojstvene jedinice u kojoj je službenik zaposlen, naziv radnog mjesta na koje je službenik raspoređen); činjenični opis povrede službene dužnosti (način, vrijeme i mjesto počinjenja povrede te ostale okolnosti iz kojih proistječu zakonska obilježja teže povrede službene dužnosti); zakonski naziv teške povrede službene dužnosti i odredbu zakona kojom je ta povreda propisana, dokaze čije se izvođenje predlaže, potpis podnositelja zahtjeva i pečat državnog tijela.²⁵

Do donošenja prvostupanjske odluke o upravnoj stvari stranka može izmijeniti svoj zahtjev ili podnijeti drugi, ako se ti zahtjevi u bitnim pretpostavkama temelje na istom činjeničnom stanju (čl. 45/1. ZUP).

Zahtjev za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti dostavlja se državnom službeniku, koji može podnijeti odgovor na zahtjev

²⁵ ZUP kao ni ZDS ne predviđaju mogućnost da podnositelj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka u samom zahtjevu predloži disciplinsku kaznu za povredu koja se službeniku stavlja na teret. Navedenu mogućnost predviđa ZKP (čl. 359.–364.), a ne postoje opravdani razlozi da se i službeničkim zakonodavstvom ne predvidi to kao mogućnost. Poblje o predlaganju kaznene sankcije i sporazumu stranaka u kaznenom postupku v. Mrčela, 2005: 267–288; Kos, 2003: 110; Damaška, 2004: 10.

u roku od osam dana od njegova primitka. Time se stranka upoznaje s činjeničnim supstratom i pravnom kvalifikacijom koji joj se stavljaju na teret te joj se već i u ovoj fazi postupka omogućuje pobijanje osnovanosti zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka i predlaganje dokaza, što u konačnici ubrzava postupak jer disciplinski sud može, i prije otvaranja usmene rasprave, znati koje dokaze stranke smatraju relevantnim za odluku i sukladno tome pribaviti ih za raspravu. U odgovoru na zahtjev službenik, njegov branitelj ili sindikat čiji je član, ako ga službenik ovlasti za zastupanje, ima pravo predložiti izvođenje dokaza za donošenje odluke (čl. 106. ZDS).

9. Usmena rasprava

U postupku zbog teške povrede službene dužnosti mora se provesti usmena rasprava,²⁶ a službenik protiv kojega je pokrenut postupak mora biti saslušan (čl. 107/1. ZDS).²⁷ »Službena osoba dužna je omogućiti stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima.²⁸ Tu se radi o dužnosti službene

²⁶ I u postupku protiv državnog službenika zbog lake povrede službene dužnosti obvezno je provođenje usmene rasprave, sukladno čl. 54/1. ZUP.

²⁷ »U provedbi disciplinskih postupaka od osobite je važnosti da se osobi protiv koje se taj postupak vodi (državnom službeniku) pruži mogućnost osobnog očitovanja na prijedlog za provedbu disciplinskog postupka, kao i osobno sudjelovanje u dokaznom postupku, kako bi se nakon valjano provedenog usmenog postupka donijela zakonita odluka o odgovornosti takvog službenika. To je osobito važno zbog teških posljedica koje takva odluka ima za službenika, jer može dovesti i do prestanka službeničkog odnosa.« (Peček, 2010: 22).

²⁸ »Bez obzira na sankcije i na kategoriju službenika, civilnog, vojnog, magistrata, on ima pravo braniti se prije nego što mu se izrekne sankcija. Ovo opće načelo sadržano je u pravnim tekstovima, a naročito u čl. 65. Zakona od 22. travnja 1905., koji je donijet nakon 'afere sa listićima' u vojsci i koji određuje da, prije bilo kakvog premještaja ili sankcije, službenik ima pravo da mu se dostavi njegov dosje. Sudska praksa je proširila ovu formalnost i izvan disciplinskog postupka u užem smislu, na sve mjere koje na negativan način utječu na karijeru nekog službenika ... Zainteresiranoj osobi se moraju dostaviti i dosje i zamjerke koje mu se čine, mora mu se ostaviti dovoljno vremena da se sa njima upozna i pripremi svoju obranu, pozvati ga pred Disciplinski sud da izloži svoju obranu i to bilo sam ili uz pomoć sindikalnog predstavnika ili odvjetnika.« (Braibant, 2002: 324–325).

osobe da stranci omogući sudjelovanje u postupku, no o stranci ovisi želi li sudjelovati u postupku ili ne. Službena osoba načelno nema ovlast naređivati stranci sudjelovanje u postupku i prijetiti joj sankcijama, no dužna je stranku upozoriti na posljedice njezina nesudjelovanja u postupku ili u izvođenju pojedinih radnji postupka.« (Medvedović, 2010: 41).²⁹ Iznimno, rasprava se može održati i bez nazočnosti službenika protiv kojega se vodi postupak ako je službenik dva puta uzastopno uredno pozvan, a pozivu se nije odazvao niti je opravdao svoj nedolazak te službenički sud ocijeni da se na temelju provedenih dokaza može utvrđivati odgovornost službenika za tešku povredu službene dužnosti za koju se tereti. Rasprava se može održati bez nazočnosti službenika protiv kojega se vodi postupak samo pod uvjetom da mu je uredno dostavljen zahtjev za pokretanje postupka. Ako su na temelju usmene rasprave, održane uz nazočnost ili bez nazočnosti prijavljenog službenika, utvrđene sve činjenice bitne za odlučivanje, službenički sud donijet će odluku o zahtjevu (čl. 107/2.–4. ZDS).

Disciplinski sud je dužan omogućiti saslušanje državnog službenika, ali ga ne može prisiljavati da iznese svoje očitovanje u postupku, jer o njemu ovisi hoće li iskoristiti tu mogućnost. Zato nije najprikladnija formulacija iz čl. 107/1. ZDS prema kojoj službenik mora biti saslušan, jer bi se isključivo gramatičkim tumačenjem takve odredbe moglo shvatiti da službenik u svakom slučaju mora biti saslušan odnosno da mora dati očitovanje na raspravi, što nije cilj ove norme. Odredbom čl. 107/2. ZDS nepotrebno je propisano da se rasprava može održati i bez nazočnosti prijavljenog službenika tek ako se on dva puta neopravdano ne odazove pozivu suda, jer njegovo pravo na sudjelovanje u postupku ne bi bilo povrijeđeno i kada bi se propisalo da su već nakon prvog neopravdanog izostanka ispunjeni uvjeti za održavanje usmene rasprave.

Postupak zbog povrede službene dužnosti je javan. Odlukom tijela koje vodi postupak može se iznimno isključiti javnost, ako to zahtijeva potreba čuvanja službene ili druge zakonom propisane tajne ili zbog drugih opravdanih razloga (čl. 103/1. ZDS). Dosljedna primjena načela javnosti

²⁹ »Zahtjev da radnik 'mora biti saslušan' ovisan je o volji radnika, da li on to želi ili ne (jer se radnik ne može prinudno privedi). Ako on to želi, to je njegovo neprikosnoveno pravo, a komisija mora to uvažiti. Ako on to ne želi, ili je konkludentnim radnjama nepobitno to dao do znanja, komisija će utvrditi tu činjenicu i donijeti odluku bez njegova saslušanja. Na takvo shvaćanje nas upućuje sama praksa, a i mogućnost da radnik, izbjegavajući 'saslušanje', onemogućiti donošenje odluke disciplinske komisije.« (Perlain, 1977: 80). »... dužnost je javnopravnog tijela da stranci omogući sudjelovanje u postupku, no hoće li stranka u postupku sudjelovati ili ne, ovisi o njezinoj volji.« (Đerđa 2010: 139).

u disciplinskom postupku omogućuje nadzor nad radom disciplinskih tijela (Novaković, 2003: 144).

9.1. Tijek usmene rasprave u disciplinskom postupku

Usmenu raspravu otvara predsjednik vijeća službeničkog suda koji utvrđuje jesu li ispunjeni uvjeti za njezino održavanje: jesu li stranke uredno izvještene o održavanju rasprave i jesu li raspravi pristupile; ako neka od stranaka nije pristupila, je li izostanak neopravdan i može li se rasprava održati u izočnosti te stranke te jesu li na raspravu pozvani svjedoci i/ili vještaci i jesu li oni raspravi pristupili. Ne pristupi li raspravi podnositelj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka, rasprava će se održati u njegovoj odsutnosti (čl. 54/5. ZUP). Po očitovanju prijavljenog službenika je li razumio što mu se stavlja na teret zahtjevom i kakav stav zauzima prema takvom zahtjevu, prelazi se na ispitni postupak (čl. 51. ZUP). U ispitnom postupku čitaju se i pregledavaju dokazi (dokumenti, isprave, fotografije, zapisnici ...) u spisu, a zaključkom se odlučuje i o dokaznim prijedlozima stranaka (čl. 77. ZUP). Stranke se imaju pravo izjasniti o svim dokazima u spisu (čl. 52. ZUP). O usmenoj raspravi kao važnoj radnji u postupku sastavlja se zapisnik. Zapisnik je važan službeni dokument, i ako je pravilno sastavljen, ima karakter javne isprave (čl. 76/1. i 5. ZUP). Zapisnik treba sadržavati točan i kratak tijek i sadržaj izvršenih radnji te isprava koje su korištene (čl. 76/2. ZUP). Prije zaključenja zapisnik će se pročitati nazočnim osobama koje su sudjelovale u upravnoj radnji. Na kraju zapisnika navest će se da je zapisnik pročitao i da nisu stavljene primjedbe, ili će se, ako su primjedbe stavljene, ukratko navesti njihov sadržaj. Zapisnik potpisuje službena osoba koja je vodila upravnu radnju i zapisničar ako ga je bilo. Osobe koje su dale izjave potpisuju zapisnik neposredno iza svoje izjave te na kraju svake stranice na kojima se njihova izjava nalazi (čl. 76/3. ZUP). Po zaključenju usmene rasprave vijeće se povlači na vijećanje i glasovanje, a zatim predsjednik vijeća pred strankama može javno objaviti rješenje.³⁰

³⁰ Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika u čl. 15/2. propisuje da predsjednik vijeća javno objavljuje odluku disciplinskog suda.

10. Troškovi postupka

ZUP propisuje (čl. 161/2.) da u postupcima pokrenutim na zahtjev stranke ili u upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima troškove postupka snosi stranka na zahtjev koje je postupak pokrenut ili protiv koje se vodio postupak koji je za nju nepovoljno okončan. U slučaju da prijavljenom službeniku nije dokazana krivnja u disciplinskom postupku, podnositelj zahtjeva dužan mu je naknaditi troškove postupka.

11. Zastara pokretanja i vođenja postupka

Zastara je pravna nemogućnost pokretanja i vođenja disciplinskog postupka protiv osnovano sumnjivog počinitelja povrede službene dužnosti. Zastarijevanje upozorava nadležna tijela na potrebu odgovornijeg i savjesnijeg obavljanja dužnosti u otkrivanju i kažnjavanju počinitelja disciplinskih prijestupa kako ne bi protekao zakonski rok u kojem se postupak može pokrenuti i voditi. U slučaju nastupanja zastare posljedica je obustava disciplinskog postupka, a sud o zastari vodi računa po službenoj dužnosti (čl. 41/2. ZUP).

Pravo na pokretanje postupka zbog lake povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od tri mjeseca od dana saznanja za povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od šest mjeseci od počinjenja djela, dok se postupak može voditi godinu dana od dana pokretanja postupka, u kojem roku mora biti donesena izvršna odluka. Pravo na pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od godine dana od saznanja za povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od tri godine od učina djela,³¹ dok izvršna odluka mora biti donesena u roku od tri godine od pokretanja postupka (čl. 109/1. i 2. ZDS). Rokovi propisani za donošenje izvršne odluke ne teku za vrijeme privremene spriječenosti službenika za rad (čl. 109/3. ZDS).

³¹ Lalić (2008: 923–924) upozorava na stav SIGMA-e da uređenje apsolutne zastare za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti u roku od dvije godine od dana kada je povreda počinjena ostavlja mogućnost da mnoge takve povrede ostanu nekažnjene. »Stoga SIGMA, jednako kao i u prethodnom izvještaju, preporučuje izmjene tako da zastarijevanje počinje od trenutka kada je otkrivena povreda službene dužnosti kako u praksi takve povrede ne bi ostale nekažnjene.« V. i SIGMA, 2007: 17.

Zakonodavac razlikuje subjektivni (od dana saznanja) i objektivni rok (od dana počinjenja). Glede sadržaja potrebnog za postojanje saznanja relevantno je samo ono saznanje koje sadržava znanje o bitnim činjenicama – elementima povrede s određenim stupnjem vjerojatnosti da bi se osnovano mogao pokrenuti postupak pa se tako neće moći smatrati da je čelnik državnog tijela imao saznanja o povredi službene dužnosti i njezinu počinitelju kada je zaprimio anonimnu predstavku, već kada je izvršena provjera navoda u predstavi i utvrđena osnovana sumnja o povredi službene dužnosti i počinitelju. Mjerodavno je saznanje osobe koja ima pravo i dužnost podnijeti zahtjev za pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti.

Pritvor ne prekida tijek zastare. Zastara vođenja postupka prekida se svakom postupovnom radnjom nadležnog tijela usmjerenom ka odlučivanju o odgovornosti za povredu službene dužnosti ili zakonitosti i ustavnosti rješenja te nakon svakog prekida zastarni rok počinje iznova teći. Apsolutna zastara vođenja postupka nastupa protekom dvostruko vremena koliko je prema zakonu propisana zastara vođenja postupka zbog povrede službene dužnosti (čl. 109/4. i 5. ZDS). Novelom ZDS-a iz 2011. uveden je institut prekida zastarijevanja, pa se tako tijek zastare za vođenje disciplinskog postupka prekida svakom radnjom službeničkog suda usmjerenom ka odlučivanju o odgovornosti prijavljenog službenika, ali i radnjama upravnih sudova, Ustavnog suda ili Europskog suda za ljudska prava kada oni odlučuju o zakonitosti ili ustavnosti upravnog akta kojim je okončan disciplinski postupak. Odredba o zastoju zastarijevanja dok traje privremena spriječenost za rad prijavljenog službenika je nepotrebna jer svako odsustvo s posla zbog bolesti nije zapreka za održavanje usmene rasprave, a ako bismo spriječenost za rad zbog bolesti tumačili kao zapreku za održavanje usmene rasprave, tada bi apsolutni zastarni rok i u tom slučaju trebalo produljiti za vrijeme u kojem se rasprava nije mogla održati.

Zakonom bi trebalo propisati i da se zastara prekida svakom radnjom ili propustom kojim je počinjena nova povreda službene dužnosti, pa bi zastarni rok za prije učinjeno djelo, ako zastara nije već nastupila, počinjao teći iz početka.

12. Udaljenje iz službe

Udaljenje iz službe je institut kojim se carinski službenik, u zakonom propisanim slučajevima, može ili mora udaljiti iz službe do okončanja disci-

plinskog ili kaznenog postupka. »Opće značajke suspenzije jesu legalitet, privremenost, represivnost, preventivnost i akcesornost.« (Bolanča, 1995: 828). Legalitet znači da službenik može biti udaljen iz službe samo u slučaju propisanom zakonom, privremenost³² upućuje na to da udaljenje iz službe može trajati najduže do donošenja konačne odluke u postupku u svezi s kojim je doneseno rješenje o udaljenju, represivnost se iskazuje u zadiranju u profesionalni položaj, ugled i materijalno stanje službenika, preventivnost upućuje na zaštitni karakter ove mjere kojom se štiti interes službe, a akcesornost je posljedica svrhe tog instituta, jer udaljenje iz službe uvijek prati neko stanje stvoreno protupravnim ponašanjem službenika koje se utvrđuje u posebnom disciplinskom ili kaznenom postupku. Po svojoj prirodi udaljenje iz službe nema karakter disciplinske kazne, već je samo provizorno i zaštitno sredstvo u interesu službe. Udaljenjem službenik ne gubi svoje svojstvo službenika – on i dalje ostaje državni službenik i zadržava svoje radno mjesto, jedino ne obavlja svoje redovne zadaće.

Carinski službenik može biti rješenjem udaljen iz službe ako je protiv nje ga pokrenut kazneni postupak ili postupak pred Prvostupanjskim disciplinskim sudom Carinske uprave zbog teške povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi dok traje postupak mogao štetiti interesima službe. U tom 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 carinskog službenika odnosno prava i dužnosti koje konkretni službenik ima, hoće li carinskog službenika udaljiti iz službe.

Kod fakultativnog udaljenja iz službe kao alternativni razlog moglo bi se propisati »ako bi daljnjim ostankom u službi mogao ometati tijek disciplinskog postupka«,³³ a kao kumulativni razlog trebalo bi propisati »ako je opravdano očekivati da bi državnom službeniku mogla biti izrečena kazna prestanka državne službe«,³⁴ Udaljenje službenika iz službe, kada se prema težini povrede službene dužnosti i upravnoj odnosno sudskoj praksi

³² »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).

³³ Ometanje vođenja disciplinskog postupka kao razlog udaljenja iz službe državnog službenika propisuju: čl. 112. Zakona o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine, čl. 93. Zakona o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore, čl. 131. Zakona o državnim službenicima Slovenije, čl. 116. Zakona o državnim službenicima Srbije.

³⁴ Očekivanje da će službeniku biti izrečena kazna prestanka državne službe, kao uvjet udaljenja službenika iz službe, sadržava paragraf 38. Saveznog disciplinskog zakona Njemačke.

ne očekuje izricanje najteže kazne, nije svrhovito, 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 po okončanju postupka vratiti u službu.

Ravnatelj je dužan udaljiti iz službe carinskog službenika protiv kojeg je pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti zbog djela s obilježjima korupcije. Smatra se da je carinski službenik udaljen iz službe dok se nalazi u istražnom zatvoru, o čemu se donosi rješenje. Udaljenje iz službe može trajati do okončanja kaznenog postupka ili postupka zbog teške povrede službene dužnosti, a u slučaju određivanja istražnog zatvora, do njegova isteka.

Iznimno, carinski službenik može biti udaljen iz službe i prije nego što je protiv njega pokrenut postupak pred Prvostupanjskim disciplinskim sudom Carinske uprave zbog teške povrede službene dužnosti u slučaju opravdane sumnje da je počinio tešku povredu službene dužnosti s obilježjima korupcije. U tom slučaju, zahtjev za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti podnosi se nadležnom Prvostupanjskom disciplinskom sudu Carinske uprave u roku od osam dana od dana udaljenja, a u protivnom prestaju sve pravne posljedice udaljenja iz službe, o čemu se donosi rješenje, koje proizvodi pravne učinke od isteka roka za podnošenje zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka. U slučaju prestanka okolnosti koje su uvjetovale udaljenje iz službe, rješenje o prestanku njegovih pravnih posljedica može se donijeti i prije. Rješenje o udaljenju iz službe donosi ravnatelj. Protiv rješenja o udaljenju iz službe carinski službenik može u roku od 15 dana od dana dostave rješenja podnijeti žalbu Prvostupanjskom disciplinskom sudu Carinske uprave. Žalba ne odgađa izvršenje rješenja. Prvostupanjski disciplinski sud Carinske uprave dužan je odlučiti o žalbi najkasnije u roku od 15 dana od dana primitka. Protiv odluke Prvostupanjskog disciplinskog suda Carinske uprave žalba nije dopuštena, ali može se pokrenuti upravni spor. Carinskom službeniku koji je udaljen iz službe oduzima se službena značka i iskaznica, oružje i druga sredstva koja su mu povjerena za obavljanje posla te mu se za vrijeme trajanja udaljenja zabranjuje nošenje odore (čl. 114.–117. ZCS).

13. Pravni lijekovi protiv odluke u disciplinskom postupku

Protiv odluke u postupku zbog lake povrede službene dužnosti carinski službenik protiv kojeg se vodi postupak i nadređeni službenik koji je pod-

nio prijedlog imaju pravo žalbe Prvostupanjskom disciplinskom sudu Carinske uprave u roku od 15 dana od dana primitka odluke. Odluka o toj žalbi je izvršna danom dostave. Protiv odluke Prvostupanjskoga disciplinskog suda Carinske uprave u postupku zbog teške povrede službene dužnosti carinski službenik protiv kojeg se vodi postupak, ravnatelj ili osoba koju on za to ovlasti imaju pravo žalbe Drugostupanjskom disciplinskom sudu Carinske uprave u roku od 15 dana od dana primitka odluke. Odluka o toj žalbi je izvršna danom dostave.

Protiv drugostupanjske odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti žalba nije dopuštena, već se može pokrenuti upravni spor³⁵ (čl. 112. i 113. ZCS). Novi Zakon o upravnim sporovima (ZUS) uveo je dva stupnja odlučivanja³⁶ uz »filtrar« (ograničenje) prava na žalbu tako da se žalba može podnijeti samo kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke (čl. 66 ZUS).³⁷ Iz dikcije čl. 113. ZCS, kao i iz posebne prirode disciplinskog postupka (napose njegova kontradiktornog karaktera), slijedi da su obje stranke legitimirane za pokretanje upravnog spora.

Protiv presude upravnog suda može se Ustavnom sudu podnijeti ustavna tužba ako stranka smatra da joj je takvom odlukom 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 (članci 14.–49. Ustava) i, obratno, nema mjesta ustavnoj tužbi kad su njezinom podnositelju povrijeđena neka druga (subjektivna) prava koja nisu zasnovana na Ustavu, nego na

³⁵ Detaljnije o sudskoj zaštiti u disciplinskom postupku Juras, 2013a: 541-568.

³⁶ Koprić je (2011: 36) istaknuo da će dvostupanjskim sudskim (upravnim) sporom biti zajamčena dovoljna pravna zaštita te će to, radi ekonomičnosti i efikasnosti zaštite prava građana, vjerojatno dovesti do isključenja drugog stupnja upravnog odlučivanja u značajnom broju upravnih područja i upravnih stvari.

³⁷ Protiv pravomoćne presude u upravnom sporu stranka može, u roku od šest mjeseci od zaprimanja presude upravnog suda, pred državnim odvjetništvom inicirati zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude (čl. 78. ZUS). To nije pravni lijek na koji stranka ima pravo, već o njegovu 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) »imati negativne učinke na ujednačavanje tumačenja i primjene prava te jedinstvo sudske prakse«. (Aviani i dr., 2012: 369–394).

zakonu ili nekom podzakonskom aktu.« (Belajec, 2000: 99).³⁸ Ustavna se tužba može podnijeti u roku od 30 dana računajući od dana primitka odluke (čl. 64. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu).

Republika Hrvatska je potpisnica Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Zbog povrede prava zajamčenog Konvencijom, podnošenjem zahtjeva, nakon što su iscrpljena pravna sredstva u Republici Hrvatskoj, može se pokrenuti spor pred Europskim sudom za ljudska prava. 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 (odluka U-III-3304/2011 od 23. 1. 2013., www.usud.hr).

14. Statistički podaci za razdoblje od 2009. do 30. 11. 2013.

Za lake povrede službene dužnosti u razdoblju od 2009. do 30. 11. 2013.³⁹ ukupno je pokrenuto 30 postupaka, u kojima je izrečeno 28 kazni, i to: 6 novčanih kazni, 8 usmenih opomena, 5 pisanih opomena i 9 pisanih opomena s upisom u osobni očevidnik. U po jednom predmetu postupak je obustavljen odnosno postupak je u tijeku.

U istom razdoblju pokrenut je 181 disciplinski postupak zbog teške povrede službene dužnosti, u kojima je ukupno izrečeno 76 kazni.

³⁸ O kriterijima dopuštenosti ustavne tužbe v. Rodin, 2000: 209–216.

³⁹ Statističke podatke o disciplinskoj odgovornosti carinskih službenika citirane u ovom radu autoru je dopisom kl. 114-04/13-01/35, ur. br. 513-02-2320/03-13-05 od 23. 12. 2013. dostavio službenik za informiranje Ministarstva financija Republike Hrvatske, Carinske uprave.

Tablica 1. Podaci o broju pokrenutih disciplinskih postupaka zbog teške povrede službene dužnosti i njihovu rješavanju

Godina	Pokrenuto postupaka	Postupci u tijeku	Obustava postupka	Oslobađajuća odluka	Disciplinske kazne			
					Novčana kazna	Uvjetni prestanak državne službe	Prestanak državne službe	Zabrana prijma u državnu službu
2009.	36	–	9	3	15	4	5	–
2010.	27	–	4	7	13	1	2	–
2011.	76	16	9	23	21	–	2	5
2012.	16	5	–	4	4	–	3	–
2013.*	26	25	–	–	1	–	–	–
Ukupno	181	46	22	37	54	5	12	5

* Do 30. 11. 2013.

Protiv izvršnih rješenja u postupcima zbog teške povrede službene dužnosti, u tom razdoblju, pokrenuto je ukupno 27 upravnih sporova, od čega je upravni sud usvojio 2 tužbe i poništio rješenja disciplinskog suda, 11 tužbi sud je odbio, a ostali postupci su u tijeku.

U navedenom razdoblju zbog teške povrede službene dužnosti ukupno su iz službe bila udaljena 64 carinska službenika (2009. – 8, 2010. – 2, 2011. – 39, 2012. – 6 i 2013. – 9).

15. Zaključak

Zakonske norme same po sebi ne mogu riješiti problem poštovanja službene dužnosti, ali »realno i racionalno postavljene i poštovane mogu biti od velike pomoći« (Paravina, 1985: 750) odnosno uvjet bez kojeg se ne može jest inzistiranje na dosljednom provođenju (zakonito i savjesno) postojećeg sustava odgovornosti prema svima i svakome, uz kontinuiranu i efikasnu kontrolu.

Treba istaknuti da je cjelovito propisivanje disciplinske odgovornosti važno za državu kao poslodavca, ali »disciplinski postupak nema samo funkciju zaštite interesa poslodavca, nego i navodnom počinitelju disciplinskog prijestupa osigurava pravnu zaštitu od moguće samovolje i pristranosti poslodavca«. (Krašovec, 2006: 27).

Zakonodavac je jasno regulirao disciplinsku odgovornost carinskih službenika u Republici Hrvatskoj, ali se pojedina zakonska rješenja mogu poboljšati, o čemu su u tekstu, pa i pozivom na komparativno zakonodavstvo, dani konkretni prijedlozi.

Iako se u ovom radu govori o disciplinskoj odgovornosti, zaključak ne bi bio cjelovit ako se ne upozori i na stimulaciju kao način boljeg poštovanja službene dužnosti. Osim izvjesnosti kada će protiv službenika biti pokrenut disciplinski postupak, potrebno je radi motiviranja i zadržavanja kompetentnih carinskih službenika »razviti novi sustav plaća i nagrađivanja« carinskih službenika (SULJPMF, 2013: 5).

Literatura

- Anić, Vladimir (1991) Rječnik hrvatskoga jezika. Zagreb: Novi Liber
- Aviani, Damir i dr. (2012) Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 49(2): 369–394
- Babac, Branko (2004) Upravno pravo. Osijek: Pravni fakultet
- Barberić, Hrvoje (2009) Zakonska zaštita »zviždača«. Pravo i porezi 18(7–8): 32
- Belajec, Velimir (2000) Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe. U: Jadranko Crnić i dr.: Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava. Zagreb: Organizator
- Bolanča, Dragan (1995) Posebnosti suspenzije pomoraca u hrvatskom radnom i pomorskom pravu. Pravo u gospodarstvu 34(11–12): 828
- Borković, Ivo (1999) Službeničko pravo. Zagreb: Informator
- Braibant, Guy (2002) Administrativno pravo Francuske. Beograd/Podgorica: JP Službeni list i CID
- Cardona, Francisco (2003) Liabilities and Discipline of Civil Servants. SIGMA, www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf
- Chiavaro, Mario (2002) Načela kaznenog postupka i njihova primjena u disciplinskim postupcima. Izbor članaka iz stranih časopisa 1–2: 113. Zagreb: MUP RH
- Cvjetko, Božica i dr. (2005) XVII. međunarodni kongres za kazneno pravo (Međunarodno udruženje za kazneno pravo, AIDP), Peking, 12.–19. 9. 2004. Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu 12(1): 246–248
- Damaška, Mirjan (2004) Napomene o sporazumima u kaznenom postupku. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 11(1): 10
- Dedić, Sead i dr. (2005) Radno pravo. Sarajevo: Pravni fakultet
- Drmić, Anica (2010) Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije. Hrvatska javna uprava 10(3): 772
- Đerđa, Dario (2010) Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Inženjerski biro

- Horvatić, Željko i dr. (2001) Kazneno pravo, Opći dio. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova
- Ilijić, Slobodan (2004) Disciplinsko procesno pravo javnih službenika u tranziciji. *Pravni život* 53(10): 844
- Ivošević, Zoran (1991) Disciplinska i materijalna odgovornost. Beograd: Pravno-ekonomski centar
- Juras, Damir (2013) Mogućnost očitovanja o pisanom iskazu svjedoka kao uvjet pravičnog suđenja. *Informator* 6147: 17–18
- Juras, Damir (2013a) Sudska zaštita prava državnih službenika u disciplinskom postupku. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 13(2): 541–568
- Kolakušić, Mislav (2006) Postupak radi povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika, te udaljenje iz službe (s osvrtom na policijske i sudske službenike). www.upravnisudrh.hr/radovi.html
- Koprić, Ivan (2011) Europeizacija upravnog sudovanja. *Riznica* 5: 36
- Koprić, Ivan (2005) Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava europskim standardima. Zagreb: Godišnjak Tribine Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba
- Kos, Damir (2003) Presuda u kaznenom postupku kao rezultat suglasne volje stranaka. U: *Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*. Zagreb: Inženjerski biro
- Krašovec, Darko (2006) Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti. Ljubljana: Upravna akademija
- Krijan, Pero (2006) Komentar Zakona o općem upravnom postupku. Zagreb: Novi informator
- Lalić, Goranka (2008) Hrvatska uprava u izvještajima europskih tijela. *Hrvatska javna uprava* 8(4): 923–924
- Lubarda, Branko (2001) Disciplinska odgovornost i harmonizacija prava. *Pravo i privreda* 38(5–8): 247
- Marković, Sandra (2011) Još o povredi prava na pravično suđenje u odnosu na nemogućnost neposrednog saslušanja svjedoka. *Informator* 5445: 15–16
- Medvedović, Dragan (2010) Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku. U: J. Bienenfeld i dr. *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*. Zagreb: Novi informator
- Milaković, Z. N., *Odgovornost za povredu obveza iz ugovora o radu*. www.risrs.org/index2.php?option=com_docman&task=doc
- Milivojević-Kruljac, Lana (2006) Disciplinski postupak u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 13(1): 167
- Milković, Darko (2005) *Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti*. Radno pravo 6: 58
- Mouly, Jean (2006) Le licenciement du salarié pour des faits relevant de sa vie personnelle: le retour discret de la perte de confiance. *Droit social* 9–10: 846
- Mrčela, Marin (2005) Sporazumna presuda i druga problematika skraćenog kaznenog postupka. U: *Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*. Zagreb: Inženjerski biro

- Nikolić, Gordana (2008) *Disciplinska odgovornost državnih službenika*, magistrarski rad. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
- Novaković, Sekula (2003) *Disciplinska odgovornost zaposlenih u državnim organima*. *Pravni život* 52(3–4): 150
- Paravina, Dušan (1985) *Radno pravo i savremeni jugoslavenski trenutak*. *Arhiv za pravne i društvene nauke* 1: 750
- Peček, Robert (2010) *Važnost usmene rasprave u disciplinskom postupku*. *Informator* 5911–5912: 22
- Perlain, Joško (1977) *Odgovornost za vršenje radnih obveza*. *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu XIV*: 80
- Pičuljan, Zoran i dr. (2006) *Temeljni instituti novoga službeničkog zakonodavstva, Europeizacija uprave i primjena Zakona o državnim službenicima*. Zagreb: Novi informator
- Potočnjak, Željko (2005) *Posebnosti radnih odnosa državnih službenika*. *Pravo u gospodarstvu* 44(6): 249–250
- Rodin, Siniša (2000) *Temeljna prava i dopuštenost ustavne tužbe*. U: J. Crnić i dr. *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*. Zagreb: Organizator
- SIGMA (2007) *Hrvatska javna služba i administrativni okvir, procjena*, www.sdsln.hr/upload/File/SIGMA_Hrvatska_hr.pdf
- Simonović, Dragoljub (2001) *Individualizacija disciplinske mjere*, *Pravo i privreda* vol. 38, 5–8: 282
- SULJPMF (2013) *Strategija upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u Ministarstvu financija, Carinska uprava, za razdoblje 2013.-2015.* www.carina.hr/Dokumenti/Download.aspx?args=L4eTQO2pzvPDK
- Učur, Marinko (2001) *Radno pravo*. Rijeka: Express digitalni tisak
- Vischer, Frank (1982) *Le contrat de travail*. Fribourg: Editions Universitaires

Internetski izvori

- www.vlada.hr
www.usud.hr
www.pravosudje.hr
www.juris.de
<http://unpan1.un.org>

Pravni izvori

- Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06
Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12

- Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Carinske uprave, NN 133/06
- Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike, NN 104/13, 150/13
- Pravilnik o lakim povredama službene dužnosti Državnog inspektorata, NN 109/06
- Pravilnik o lakim povredama službene dužnosti Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo, NN 86/07
- Pravilnik o lakim povredama službene dužnosti Državnog zavoda za mjeriteljstvo, NN 31/10
- Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, NN 141/14
- Savezni disciplinski zakon Njemačke, Bundesgesetzblatt IS 1510/2001, 160/2009, 2554/11, 3154/13, 3386/13
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu, NN 49/02
- Zakon o carinskoj službi, NN 78/13
- Zakona o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore, Službeni list 39/11, 66/12
- Zakon o državnim službenicima Grčke, Zakon broj 2683/1999. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/umpan001819.pdf>
- 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
- Zakon o državnim službenicima Srbije, Službeni glasnik 79/05, 81/05 – ispravak, 83/05 – ispravak, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09
- Zakon 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
- Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13
- Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09
- Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12
- Zakon 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
- Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, NN 79/06, 105/06
- Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12

DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF CUSTOMS OFFICERS

Summary

In the introductory part of the paper, the author defines disciplinary responsibility and explains the function and importance of the customs officer. The main part of the paper outlines the normative regulation of disciplinary responsibility of customs officers in the Republic of Croatia de lege lata and de lege ferenda. Each institute of disciplinary responsibility of customs officers is accompanied by the standpoints of legal theory, court cases, and statistical data. It is concluded that the system of disciplinary responsibility is regulated in a clear and comprehensive manner. The author has suggested certain improvements using the examples from an analysis of comparative legislation.

Key words: Customs Service, customs officer, disciplinary procedure, disciplinary responsibility, official duty

