

Status državnih službenika

Pravna stajališta i praksa Europskog suda za ljudska prava, Europskog suda pravde i Ustavnog suda Republike Hrvatske

*Jasna Omejec**

UDK 35.08(497.5)

342.565.2(497.5)

061.1(4)EU:347.9

341.231.145(4)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno 10.4. 2006.

Prihvaćeno 24. 5.2006.

U radu se razmatra pravni status državnih službenika kojih su poslovi povezani s obnašanjem javne vlasti. Prikazuju se pravna stajališta i praksa Europskog suda za ljudska prava vezana uz sporove koje protiv države pokreću državni službenici zbog uvjeta svoje državne službe, a ta se praksa zasniva na praksi Europskog suda pravde Europske zajednice i odlukama Europske komisije. Pravna stajališta tih tijela uspoređuju se s pravnim stajalištima i praksom Ustavnog suda Republike Hrvatske. Analiziraju se razlozi koji dovođe do različitog postupanja hrvatskog Ustavnog suda i navedenih institucija Vijeća Europe odnosno Europske unije u službeničkim sporovima.

Ključne riječi: državni službenik, službenički spor, funkcionalni kriterij, Ustavni sud Republike Hrvatske, Europski sud za ljudska prava, Europska unija

* Prof. dr. sc. Jasna Omejec, izvanredna profesorica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i zamjenica predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske

I. Uvodne napomene

Određenje pojma državnog službenika jedna je od najsloženijih i najtežih zadaća teorije upravnog, osobito službeničkog prava, ne samo zbog jezičnih odnosno etimoloških problema vezanih uz taj pojam¹ nego i zbog toga što je određivanje pojma državnog službenika uvjetovano u određenoj mjeri posebnostima sredine i vremena u kojemu se pojam javlja, ali i specifičnim pristupima zakonodavca pri uređivanju državne službe u pojedinoj državi.²

Stoga je danas još uvijek teško govoriti o statusu državnih službenika, odnosno o njihovoj ulozi i značenju u pravnom poretku izvan okvira samog društvenog, političkog i gospodarskog sustava unutar kojega se državnom službeniku priznaje taj status odnosno izvan ustavnih i zakonskih okvira pojedine države unutar kojih on ostvaruje svoju službeničku ulogu.³

Ustav Republike Hrvatske ustanovljuje razliku između »statusa državnih službenika« i »radnopravnog statusa namještenika«, ali njihovo uređivanje, uključujući i međusobne statusne razlike, prepušta zakonodavnom i drugim tijelima državne vlasti.⁴

¹ Usp. Borković, I., *Upravno pravo*. VII., izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Narodne novine d.d., Pravna biblioteka – udžbenici, 2002., str. 267–278. Borković navodi da se za određenje pojma *službenika* u pravnoj teoriji i zakonodavstvu raznih zemalja upotrebljavaju različiti izrazi u širim i užim značenjima. Primjerice, u engleskom jeziku koriste se – osim općeg izraza *officer* – i izrazi *servant*, *civil servant*, *servant of the Crown*, dok se u SAD koristi još i izraz *public officer* odnosno širi pojam *public employee*. U njemačkom jeziku koriste se izrazi *Beamter*, *Staatsbeamter*, *Beaufsbeamter*, *Angestellte* i dr., dok se u francuskom jeziku javljaju izrazi *employé*, *agents*, a osobito *fonctionnaires*, odnosno *fonctionnaires de l'Etat* ili *fonctionnaires public*.

² Usp. Krbek, I., *Lica u državnoj službi*, Zagreb: Izdavački zavod JAZU, 1948., str. 6; Kregar, J., Pusić, E., Šimonović, I., Kadrovi u upravi. Naša zakonitost, Zagreb, 7 (1985.), str. 762; Borković, isto, str. 267.

³ Krbek u tom smislu ističe: »Koštogod je potrebno tačno utvrditi pozitivno-pravne pojmove konkretne zemlje, jer se na njih nadovezuju važne pozitivno-pravne posljedice; (...). Uostalom ni sami pojmovi službenika i činovnika, po istom pozitivnom pravu, nisu istovjetni za čitavo pravno područje. (...) Biće često potrebno kod pojedinih zakona iste zemlje tačno ispitati, koje značenje ima tamo upotrebljeni izraz javni službenik, činovnik i slično.«, Krbek, I., *Upravno pravo*. II knjiga – Organizacija javne uprave. Zagreb: Tisak i naklada Jugoslavenske štampe d.d., 1932., str. 93–94.

⁴ Čl. 116. stavak 3. (116/3.) Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine – NN br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak) propisuje: »Zakonom i drugim propisima uređuje se status državnih službenika te radno-pravni status namještenika.«

Sukladno navedenom ustavnom razlikovanju, Zakon o državnim službenicima (u daljnjem tekstu: ZDS)⁵ različito uređuje statute državnih službenika i namještenika, čemu prethodi i njihovo različito zakonsko određenje. Ovaj rad ograničava se na razmatranje određenja i statusa državnih službenika.⁶ Pri tome je u hrvatskom zakonodavstvu potrebno razlikovati dvije skupine državnih službenika.

ZDS propisuje da su državni službenici u prvom redu osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona (čl. 3/2.). ZDS se ne zadržava, međutim, samo na toj kategoriji osoba zaposlenih u državnim tijelima, pa propisuje da su državni službenici i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove.⁷

Predmet ovoga rada jest razmatranje statusa onih državnih službenika kojih su poslovi povezani s obnašanjem javne vlasti, odnosno onih koji prema ZDS-u u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona.

Sažeto, riječ je o onim državnim službenicima koje suvremena domaća pravna doktrina definira kao fizičke osobe »koje nakon prijema u državnu službu (uspostave službeničkog odnosa) rade za državu, obavljajući poslove kojima država u odnosu prema građanima nastupa kao javna

⁵ Zakon o državnim službenicima – ZDS, NN br. 92/05.

⁶ Za razliku od državnih službenika, namještenici su »osobe koje u državnim tijelima rade na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela« (čl. 3/4.). Na prava, obveze i odgovornosti namještenika primjenjuju se opći propisi o radu i u skladu s njima sklopljeni kolektivni ugovori, ako odredbama ZDS-a nije drukčije određeno (čl. 138.).

⁷ Čl. 3/3. ZDS. Potočnjak smatra da je zakonodavac – propisujući da su državni službenici i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove – odstupio od pravila koja vrijede za državne službenike, jer su među državne službenike »uvrštena i osobe koje ne odlučuju o pravima i obvezama građana (...). Takvim uređenjem narušen je jasni kriterij razlikovanja službenika od namještenika (...).« Potočnjak, Ž., Posebnosti radnih odnosa državnih službenika. Jubilaro XX. savjetovanje Hrvatskog društva za građansko-pravne znanosti i praksu – Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i prakse, Godišnjak 12, Zagreb: Organizator, 2005., str. 217.

vlast. U obavljanju tih poslova državni službenici, u većoj ili manjoj mjeri, ovisno o naravi povjerenih im poslova, u ime države odlučuju o pravima i obvezama građana. Poslovi koje obavljaju državni službenici posebna su vrsta posla jer su u njima sadržani elementi javne vlasti. (...) Državni službenici rade u državnim tijelima te svojim radom u pravnom prometu stvaraju pravne učinke koji se pripisuju državi«. ⁸

Takvi državni službenici stoga su u specifičnom položaju, jer se njihova djelatnost smatra »djelatnošću same države, odnosno djelatnošću kojeg drugog javnopravnog lica.« ⁹

Navedena postavka proizlazi iz klasične teorije organa i organskog nositelja, koju je Krbek smatrao jednom od »najkardinalnijih ne samo pravnih, već i političkih, socijalnih i etičkih ideja«. ¹⁰ Prema toj teoriji, državni organ (državno tijelo) »nema spram države nikakve osobnosti. Država i državni organ ne predstavljaju dvije osobnosti s međusobnim pravnim odnosima. Organ predstavlja samu državu, ali samo unutar određene nadležnosti i nema nikakvo vlastito pravo, već vrši samo državnu nadležnost. (...) Organski položaj imaju uvijek pojedinci koji se nikad posve ne raspadaju u organe. To su organski nosioci (njem. *Organträger*). Dok država i njen organ predstavljaju nerazdruživo jedinstvo bez mogućnosti međusobnog pravnog odnosa, to su država i organski nosilac dvije razne osobnosti, između kojih postoje razni pravni odnosi. Tako primjerice sva prava (prednosti) i sve dužnosti državnih službenika spram države nisu prava i dužnosti državnih organa, već organskih nosilaca. Individualno pravo mora se strogo lučiti od organskog položaja, i samo nam ovo lučenje tumači kontinuitet državnog života. Konačno čitava organska nadležnost je samo jedna dužnost. Iz ove organske teorije jasno proizlazi da se ovdje radi o javnom pravu, i

⁸ Potočnjak, isto, str. 216–217.

⁹ Krbek, isto, str. 97.

¹⁰ »Teorija državnog organa, kao i konstrukcija države kao pravnog lica, na kojoj konstrukciji i počiva čitava organska teorija, jedno je obično pravno-konstruktivno sredstvo. Čitavu ovu pravnu konstrukciju moći ćemo mirno odbaciti, kad budemo jednom našli bolju konstrukciju. No, danas, mi još ne vidimo druge, bolje konstrukcije. Između ostaloga, predočuje nam organska teorija zašto čini i djela izvjesnih lica važe kao djela same države. A baš ideja da ovi službenici ne vrše nikada svoja lična ovlaštenja, već samo službenu dužnost – kod čega moraju imati stalno u vidu opći interes, a ne svoj lični, odnosno interese pojedinih koterija i grupa – danas je jedna od najkardinalnijih ne samo pravnih, već i političkih, socijalnih i etičkih ideja«. Krbek, isto, str. 97–98.

da sam organski nosilac ne može spram države stajati u običnom privatnopravnom odnosu namještenja, već u javnopravnom odnosu.«¹¹

Iako su postavke teorije organa i organskog nositelja razvidne u zakonskom uređenju pravnog statusa državnih službenika u Republici Hrvatskoj, potrebno je naglasiti, međutim, da ZDS u članku 1. govori o »radnopravnom odnosu između državnih službenika i države kao poslodavca«, čime se naznačuje da službenički odnos ima i relevantna privatnopravna obilježja.¹² Osvrćući se na zakonsko određenje odnosa između državnih službenika i države/poslodavca kao »radnopravnog«, Potočnjak smatra da je »ZDS u tom smislu prilično napredan«, jer zakonodavac time priznaje da je riječ »o dvostranom pravnom odnosu u kojemu je država (Republika Hrvatska) jedan, a državni službenik drugi subjekt. Državna tijela u kojima državni službenici rade nisu subjekti tog odnosa. Državna tijela samo su tijela (organi) države kao pravne osobe, koji za tu pravnu osobu poduzimaju radnje koje se pripisuju toj pravnoj osobi. U tom smislu država je stranka u sporovima s državnim službenicima, ona odgovara za štetu koju oni u svojem radu nanesu trećim osobama i sl.«¹³

Zakonsko određenje odnosa između državnih službenika i države/poslodavca kao »radnopravnog« moglo bi otvoriti raspravu o potrebi preispitivanja temeljnih postavki teorije organa i organskog nositelja u suvremenim uvjetima. Taj problem, međutim, izlazi izvan okvira ovoga rada. Za njegove potrebe smatram dostatnim utvrditi da se prava, obveze i odgovornosti državnih službenika u prvom redu uređuju zakonom i na temelju zakona donesenim propisima, a da se o rasporedu na radno mjesto te o drugim pravima i obvezama službenika kao i o prestanku državne službe odlučuje rješenjima koja su upravni akti,¹⁴ što jasno upućuje na prevalentno javnopravnu narav državnog službeničkog odnosa.

¹¹ Krbek, isto, str. 100–101. O teoriji organa i organskog nositelja v. i Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, knjiga I., Zagreb: PFZ, 1983., str. 263.

¹² Privatnopravna obilježja službeničkog odnosa najrazvidnija su kod ugovornih državnih službenika, ali se javljaju i kod redovnih (naslovnih) državnih službenika, a izviru u prvom redu iz djelomično privatnopravne naravi kolektivnog ugovora. Konačno, ZDS izrijekom propisuje supsidijarnu primjenu »općih propisa o radu« na pitanja koja nisu uređena ZDS-om ili posebnim zakonom, uredbama Vlade Republike Hrvatske ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona ili kolektivnim ugovorom (čl. 4/2. ZDS).

¹³ Potočnjak, isto, str. 216.

¹⁴ Čl. 4/1. i čl. 63. ZDS.

Uvažavajući njegove posebnosti, u ovome radu razmotrit će se sljedeće pitanje: kad pokreću sporove protiv države u odnosu na uvjete svoje državne službe, jesu li takvi državni službenici zaštićeni jamstvi-
ma koja propisuje Ustav Republike Hrvatske odnosno Konvencija za
zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe (u daljnjem
tekstu: Konvencija)?¹⁵

Odgovori na postavljeno pitanje sadržani su u praksi Europskog suda
za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: Europski sud), koja
se prikazuje u II. poglavlju ovoga rada. III. poglavlje sadržava prikaz
osnovnih stajališta prava Europske unije o tom pitanju, jer se Europski
sud u svojoj praksi poziva na stajališta Europskog suda pravde Europ-
ske zajednice i Europske komisije. Rad završava prikazom temeljnih
pravnih stajališta i prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske (u dalj-
njem tekstu: Ustavni sud) u vezi s pružanjem ustavnosudske zaštite
državnim službenicima u sporovima koje oni pokreću u odnosu na uv-
jete svoje državne službe (IV. poglavlje).

II. Pravna stajališta i praksa Europskog suda za ljudska prava

1. Članak 6. stavak 1. (6/1) Konvencije i sporovi iz službeničkih odnosa

Zbog specifične naravi državne službe te prava i obveza što iz državne
službe proizlaze za državne službenike, Europski sud najviše se bavio
pitanjem opće primjenjivosti prve rečenice čl. 6/1. Konvencije¹⁶ na spo-
rove iz službeničkih odnosa, odnosno na sporove koje državni službeni-
ci pokreću protiv svoga poslodavca – države u odnosu na uvjete svoje
državne službe.

¹⁵ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe i dodatni protokoli uz Konvenciju, NN – Međunarodni ugovori, broj 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispr., 14/02.

¹⁶ Prva rečenica čl. 6/1. (pod naslovom *Pravo na pošteno suđenje*) Konvencije glasi:

1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi (...) svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

Prema stajalištu Europskog suda, pravo zahtijevati da o građanskim pravima i obvezama odlučuje sud u smislu prve rečenice čl. 6/1. Konvencije postoji samo tada kad su ta prava i obveze sporni. Navedena pretpostavka izrijeком proizlazi iz francuskog teksta Konvencije, koji glasi: »*soit des contestations sur les droits et obligations*«. Engleska verzija teksta Konvencije u čl. 6/1. rabi izraz »*in the determination of his civil rights and obligations*«, ali je Europski sud u svojoj praksi zauzeo stajalište da mora biti riječ o sporu (»*dispute*«), odnosno o sporu koji se tiče građanskih prava i obveza (»*dispute over civil rights and obligations*«).

Pri tome je važno napomenuti da za ostvarenje zaštite pred Europskim sudom nije presudno koje je tijelo u državi potpisnici nadležno za postupanje u konkretnom predmetu, nije odlučujuća ni priroda pravnog područja koje uređuje sporni pravni odnos (građansko, upravno), niti se primjena tog pojma ograničava na sporove među privatnim strankama, već je dovoljno da ishod nekog postupka ima izravan učinak na određivanje ili sadržaj građanskih (privatnih) prava i obveza.¹⁷

Europski je sud u mnogobrojnim odlukama naveo da spor mora biti *genuine and serious* te da se u duhu Konvencije riječ »spor« ne treba тумачiti odveć tehnički i formalno. Spor mora biti takav da ga je moguće riješiti u sudskom postupku, što znači da se mora odnositi na pravo, pri čemu nije potrebno da bude sporno postojanje nekog prava u cijelosti, već je dovoljno da je sporan opseg ili način izvršavanja tog prava.¹⁸

Nadalje, jamstva pravičnog suđenja, sadržana u čl. 6/1. Konvencije, odnose se samo na sporove u vezi s građanskim pravima i obvezama koje poznaje pravo zemlje podnositelja i koji imaju svoje izvorište u domaćem pravu. U teoriji se pojam građanskih prava i obveza ponaj-

¹⁷ U presudi *König v. Njemačka*, 28. lipnja 1978., Serija A br. 27, Europski sud je istaknuo: »... in ascertaining whether a case ('contestation') concerns the determination of a civil right, only character of the right issue is relevant« (para. 90).

¹⁸ U presudi *Napijalo v. Hrvatska* od 13. studenoga 2003. (presuda je postala konačna 13. veljače 2004.), Europski je sud utvrdio sljedeće: »Sud ponavlja kako, prema načelima iznesenim u njegovoj sudskoj praksi (vidi, između drugih izvora prava, presudu *Zander v. Sweden* od 25. studenog 1993., Serija A, br. 279-B, str. 38, stavak 22), prvo treba utvrditi postoji li spor (*contestation*) o 'pravu' za koje se može reći, ili barem argumentirano tvrditi, da ga domaće pravo priznaje. Taj spor mora biti istinski i ozbiljan, može se odnositi ne samo na stvarno postojanje prava nego i na njegov opseg i na način njegova vršenja i, konačno, rezultat postupka mora biti izravno odlučan za dotično pravo« (točka 46.). Usp. i presude u predmetima *Tre Traktorier Aktiebolag v. Švedska*, 7. srpnja 1989., Serija A broj 159; *Albert i Le Compte v. Belgija*, 10. veljače 1983., Serija A broj 58.

više razumije kao sinonim za prava i obveze privatnog prava, u smislu klasične diobe prava na privatno (*ius privatum*) i javno (*ius publicum*). Međutim, razlikovanje privatnog i javnog prava izaziva poteškoće u praksi većine europskih pravnih sustava. S druge strane, ni Europski sud nije dao opću definiciju pojma »građanskih prava i obveza«. ¹⁹ Pitanje o tome što se smatra građanskim pravima i obvezama u smislu prve rečenice čl. 6/1. Konvencije Europski sud najvećma je razmatrao u odnosu na okolnosti konkretnog slučaja o kojem je odlučivao, tako da o razgraničenju građanskih prava i sloboda od ostalih danas postoji vrlo opsežna sudska praksa.

Primjerice, u slučaju *Ringeisen v. Austrija* Europski sud morao je odgovoriti na pitanje je li podnositelj u konkretnom slučaju bio žrtva povrede čl. 6/1. Konvencije u postupku koji se vodio pred nadležnim tijelima radi odobrenja prijenosa nekretnine koja je po naravi bila poljoprivredno zemljište. ²⁰ Vlada Republike Austrije smatrala je neprihvatljivim podnositeljevo pozivanje na čl. 6/1. Konvencije ističući da navedeni spor nije spor o građanskim pravima i obvezama. Jednako je smatrala i Europska komisija zauzevši stajalište da ne treba ispitivati sukladnost tog postupka sa zahtjevima sadržanim u čl. 6/1. Konvencije. ²¹ U konačnoj odluci Europski sud nije potvrdio navedeno stajalište, već se zauzeo za širu interpretaciju čl. 6/1. Konvencije. Time je započeo proces širenja pojma »građanskih prava i obveza« u njegovoj praksi.

Daljnji korak u tumačenju primjene prve rečenice čl. 6/1. Konvencije Europski je sud učinio u predmetu *König v. Njemačka*, u kojem je zauzeo stajalište da konvencijska tijela moraju samostalno odrediti u kojim je slučajevima riječ o takvim pravima i obvezama, pri čemu nije odlučujuće je li se i u domaćem pravnom uređenju države potpisnice to pravo odnosno obveza smatraju građanskim. U suprotnom bi, pre-

¹⁹ Usp. Galić, A., *Pravica do poštenoga sojenja v pravdnem postopku (Prikaz s poudarkom na praksi Evropskog sodišča za človekove pravice ter slovenskega in nemškega ustavnog sodišča)* – disertacija. Ljubljana, 1998., str. 12–19; Gomien, D., Harris, D.D., Zwaak, L., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*. Strasbourg: Council of Europe, 1996. (reprinted 1999.).

²⁰ Presuda *Ringeisen v. Austrija*, 16. srpnja 1971., Serija A broj 13.

²¹ Austrijski Ustavni sud i austrijska pravna doktrina također su reagirali na širenje dosegā čl. 6/1. Konvencije. Tako, primjerice, Öhlinger, T., *Austria and Article 6 of the European Convention on Human Rights*. *European Journal of International Law – EJIL*. Vol. 1, 1–2 (1990), str. 286–291. URL: <http://www.ejil.org/journal/Vol1/No1/art18.html>

ma mišljenju Europskog suda, moglo doći do toga da bi o sadržajno posve istim pravima i obvezama u pojedinim državama potpisnicama odlučivali sudovi uz poštovanje svih zahtjeva čl. 6/1. Konvencije, dok bi u drugim državama, u kojima se ta prava i obveze ne bi smatrale građanskim, o njima odlučivala druga tijela koja ne bi morala udovoljivati zahtjevima čl. 6/1. Konvencije, a takvo stanje ne bi bilo u skladu s namjerom Konvencije.²²

Nadalje, pri razmatranju je li riječ o građanskim pravima ili obvezama u smislu prve rečenice čl. 6/1. Konvencije, nije bitno jesu li obje stranke u sporu neovisni pravni subjekti ili je riječ o sporu između pojedinca i države, kada ona nastupa s pozicija vlasti odnosno u izvršenju funkcije vladanja. Stoga u područje primjene čl. 6/1. Konvencije, prema praksi Europskog suda, potpadaju i mnoge aktivnosti javnih vlasti. Ono što Europski sud smatra važnim jest postojanje financijskih i ekonomskih implikacija u vezi s određenim odlukama, odnosno postojanje okvira unutar kojega se povlače analogije između interesa koji je u to uključen i prava koja nesumnjivo imaju privatnopravni karakter.²³ U taj okvir, prema tome, pripadaju i brojni pravni odnosi pretežito upravnopravne naravi, odnosno odluke javnih vlasti koje prema mišljenju Europskog suda utječu na postojanje, opseg i način izvršavanja ili ograničavanja privatnih prava, uključujući pravo vlasništva.²⁴

Konačno, pitanja koja se tiču isključivo javnog prava također mogu potpasti pod djelokrug prve rečenice čl. 6/1. Konvencije, kao što su prava socijalne zaštite,²⁵ određeni zahtjevi koji se tiču otpuštanja invalidnih

²² Presuda *König v. Njemačka*, 28. lipnja 1978., Serija A broj 27.

²³ Presuda *Feldbrugge v. Nizozemska*, 29. svibnja 1986., Serija A broj 99, str. 12.

²⁴ Tako je u slučaju *Ringelsen v. Austrija* Europski sud smatrao da odluka o odbijanju odobrenja, koja je po svojoj naravi upravni akt izdan u upravnom postupku, neposredno utječe na ugovor o prodaji zemljišta. Dostatnu povezanost s pravom vlasništva Europski sud utvrdio je i u slučaju *Skaerby v. Švedska* u sporu radi zabrane gradnje ili pregradnje povezane s prostornim planiranjem, odnosno u postupku u vezi s prethodnim odobrenjem razvlaštenja u slučaju *Sporong i Loenorth v. Švedska*. Usp. *Skaerby v. Švedska*, 28. lipnja 1990., Serija A broj 180; *Sporong i Loenorth v. Švedska*, 23. rujna 1982., Serija A broj 180.

²⁵ Usp. presude *Schouten i Meldrum v. Nizozemska*, 9. prosinca 1994., Serija A broj 304 (obveza doprinosu programu socijalne zaštite); *Schuler-Zgraggen v. Švicarska*, 24. lipnja 1993., Serija A broj 263 (pravo na socijalnu zaštitu); *Deumeland v. Njemačka*, 29. svibnja 1986., Serija A broj 100 (pravo na dodatak mirovini udovici unutar osiguranja za nesreću na radu); *Feldbrugge v. Nizozemska*, 29. svibnja 1986., Serija A broj 99 (priznanje zdravstvenog osiguranja).

osoba,²⁶ uključujući i pitanja koja se odnose na pravni položaj i građanska prava duševno bolesnih osoba.²⁷

Iz prethodnog sažetog prikaza prakse Europskog suda vidi se da se pojam građanskih prava i obveza, sadržan u čl. 6/1. Konvencije, danas primjenjuje iznimno široko.²⁸ Ipak, postoje određena pravna područja koja ne potpadaju pod zaštitu čl. 6/1. Konvencije. To su prije svega imigracijski i azilantski postupci, državljanski sporovi, sporovi o oporezivanju i službenički sporovi.

Potrebno je napomenuti, međutim, da u pitanju primjenjivosti čl. 6/1. Konvencije na slučajeve u kojima državni službenici pokreću sporove protiv države – poslodavca u odnosu na uvjete svoje državne službe, odnosno u pitanju primjenjivosti tog članka na sporove koji se odnose na zapošljavanje, karijeru i prestanak službe državnih službenika, pravna stajališta i praksa Europskog suda s vremenom su se bitno izmijenili. Radi preglednosti promjena u pravnim shvaćanjima Europskog suda u tom pitanju, u nastavku se prikazuje praksa Europskog suda do prosinca 1999., razlozi za promjenu pravnog stajališta i praksa Europskog suda nakon prosinca 1999.

2. Pravna stajališta Europskog suda do prosinca 1999.

Europski sud u nizu svojih presuda utvrdio je činjenicu da u pravu mnogih država članica Vijeća Europe postoji temeljna razlika između državnih službenika, s jedne strane, i ostalih zaposlenika na koje se

²⁶ Usp. presudu *Obermeier v. Austrija*, 28. lipnja 1990., Serija A broj 179.

²⁷ Usp. presudu *Winterwerp v. Nizozemska*, 24. listopada 1979., Serija A broj 33. Tužitelj je bio prisilno hospitaliziran 1968. po hitnom postupku predviđenom nizozemskim zakonom. Sljedećih godina hospitalizaciju je jednom godišnje produživao nadležni sud na osnovi medicinskih izvješća liječnika. Podnositelju nikada nije bila pružena prilika da sudjeluje u postupku, a državni odvjetnik nije dostavio nadležnom nizozemskom sudu zahtjev da se podnositelja pusti na slobodu. Kako je zbog hospitalizacije podnositelj *ex lege* izgubio pravo raspolaganja svojom imovinom, u tužbi je naveo – osim povrede čl. 5. Konvencije (pravo na slobodu) – i povredu prava da bude saslušan u postupku o građanskim pravima.

²⁸ O dosezima prve rečenice čl. 6/1. Konvencije opširnije u: Iličić Topolovec, S., Pravičan postupak iz članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – građanskopravni aspekt. Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Zagreb – magistrarski rad. Zagreb, 2006.

primjenjuje privatno pravo, s druge. Zbog toga je Europski sud isticao kao opće načelo »da se sporovi koji se odnose na zapošljavanje, karijeru i prestanak službe državnih službenika nalaze izvan domašaja čl. 6/1. Konvencije« (tzv. načelo isključivanja čl. 6/1. Konvencije),²⁹ ali je unatoč tome u određenom broju predmeta vezanih uz državnu službu odstupio od navedenog načela.

Tako je u predmetu *Neigel v. Francuska* Europski sud smatrao kako se odluka koju je podnositeljica zahtjeva pobijala, to jest odluka o odbijanju njezina vraćanja na stalni položaj u državnoj službi, ticala njezina »zapošljavanja«, njezine »karijere« i »prestanaka (njezine) službe«. Europski sud je utvrdio da zahtjev podnositeljice za isplatom plaća – koje bi primila da je vraćena u državnu službu – nije opravdan razlog zbog kojeg bi se moglo utvrditi da njezin slučaj potpada pod čl. 6/1. Konvencije, jer je dodjela takve naknade od strane upravnog suda »izravno ovisila o prethodnom utvrđenju da je odbijanje vraćanja u službu bilo nezakonito«. Europski sud je stoga odlučio da se spor nije ticao prava »građanske naravi« u smislu čl. 6/1. Konvencije. Europski sud je izrijekom utvrdio da činjenica što su upravne vlasti odbile vraćanje podnositeljice u službu nije predstavljala vršenje bilo kakvih diskrecijskih ovlasti s njihove strane, jer se, prema primjenjivom domaćem pravu, moglo dogoditi ili da radno mjesto bude ispražnjeno (u kojem bi slučaju podnositeljica zahtjeva imala pravo biti vraćena u službu), ili da ne bude slobodnog radnog mjesta (pa je vlasti ne bi mogle vratiti u službu).³⁰

Suprotno tome, u predmetu *Francesco Lombardo v. Italija* Europski sud prihvatio je primjenjivost čl. 6/1. Konvencije na konkretan slučaj. Radi se o oružniku (*carabiniere*) koji je stavljen izvan službe zbog invalidnosti i koji je tvrdio kako je njegova invalidnost nastala kao »posljedica njegove službe«. Oružnik je stoga nadležnim tijelima podnio zahtjev za »uvećanu redovitu mirovinu«. Europski sud je smatrao da se prigovori podnositelja zahtjeva nisu odnosili ni na »zapošljavanje«, ni na »karijeru« državnih službenika te da su se samo neizravno odnosili na »prestanak službe«, jer su se sastojali od zahtjeva za isključivo materi-

²⁹ Usp. presudu *Massa v. Italija* od 24. kolovoza 1993., Serija A br. 265-B, str. 20, stavak 26.

³⁰ Presuda *Neigel v. Francuska* od 17. ožujka 1997., URL:<http://cmiskp.echr.coe.int/>.

jalnim pravima koja pripadaju nekoj osobi na temelju zakona nakon prestanka službe. U tim okolnostima, te s obzirom na činjenicu da se talijanska država nije koristila »diskrecijskim ovlastima« u ispunjavanju svoje obveze isplaćivanja mirovina o kojima je riječ, pa se mogla usporediti s poslodavcem koji je stranka ugovora o zapošljavanju na koji se primjenjuje privatno pravo, Europski sud je smatrao da su zahtjevi podnositelja bili zahtjevi građanske naravi u smislu čl. 6/1. Konvencije.³¹

Sažeto, u odstupanju od načela isključivanja čl. 6/1. Konvencije u službeničkim sporovima Europski sud je u nizu presuda zauzeo pravno stajalište da se čl. 6/1. Konvencije primjenjuje i na državne službenike:

- kad se zahtjev o kojemu je riječ odnosi na njihovo »isključivo ekonomsko« pravo – kao što je isplata plaća,³² ili
- kad se zahtjev o kojemu je riječ odnosi na njihovo »uglavnom ekonomsko« pravo,³³ ili
- kad njihov zahtjev uglavnom ne dovodi u pitanje »diskrecijske ovlasti vlasti«.³⁴

3. Razlozi za promjenu pravnog stajališta Europskog suda

U presudi *Pellegrin v. Francuska*³⁵ Europski sud ispitao je granice dotadašnje sudske prakse i njezine posljedice, jer je zaključio »da, kako sa-

³¹ Presuda *Francesco Lombardo v. Italija* od 26. studenoga 1992., Serija A br. 249-B.

³² Usp. presude *De Santa v. Italija*, *Lapalorcia v. Italija* i *Abenavoli v. Italija* od 2. rujna 1997. (Reports 1997-V, str. 1663, stavak 18, str. 1677, stavak 21 odnosno str. 1690, stavak 16).

³³ Usp. presudu *Nicodemo v. Italija* od 2. rujna 1997., Reports 1997-V, str. 1703, stavak 18.

³⁴ Usp. presude u sljedećim predmetima: *Benkessiouer v. Francuska* od 24. kolovoza 1998., Reports 1998-V, str. 2287–2288, stavci 29–30; *Couez v. Francuska* od 24. kolovoza 1998., Reports 1998-V, str. 2265, stavak 25; *Le Calvez v. Francuska* od 29. srpnja 1998., Reports of Judgments and Decisions 1998-V, str. 1900–1901, stavak 58, te *Cazenave de la Roche v. Francuska* od 9 lipnja 1998., Reports 1998-III, str. 1327, stavak 43.

³⁵ Presuda *Pellegrin v. Francuska* od 8. prosinca 1999. [GC], no. 28541/95, §§ 65–67, ECHR 1999 VIII.

da stvari stoje, sudska praksa u odnosu na države ugovornice sadržava jedan granični prostor neizvjesnosti u pogledu njihovih obveza na temelju članka 6. stavka 1. u sporovima koje zaposlenici u javnom sektoru pokreću u vezi s uvjetima svoje službe« (§ 69).

Europski je sud postojanje tog »graničnog prostora neizvjesnosti« prikazao na primjerima konkretnih presuda koje je donosio, priznajući na taj način da njegova dotadašnja sudska praksa nije bila u potpunosti dosljedna.

Europski sud u tom je smislu priznao da kriterij koji se odnosi na ekonomsku narav spora ostavlja prostor za određeni stupanj proizvoljnosti, jer odluka o »zapošljavanju«, »karijeri« i »prestanku službe« državnog službenika gotovo uvijek ima materijalne posljedice. Ako je tome tako, teško je povući razliku između postupaka od »isključivo« ili »uglavnom« ekonomskog interesa i drugih vrsta postupaka. Sud pri tome ističe da se u predmetu *Neigel protiv Francuke*, na primjer, moglo zauzeti stajalište da je podnositeljica zahtjeva – koja je tražila isplatu plaća što bi ih primila da je bila vraćena u državnu službu za koju je prethodno radila – podnijela uglavnom ekonomski zahtjev, ali to Sud nije učinio. S druge strane, u predmetu *Le Calvez protiv Francuske* Europski je sud smatrao kako je čl. 6/1. Konvencije primjenjiv zbog činjenice da se »pitanje koje se nalazilo u srži postupka« ticalo »sredstava za uzdržavanje« podnositeljice zahtjeva. Međutim, kako je većina postupaka koje državni službenici pokreću protiv upravnih vlasti kod kojih su zaposleni povezana s njihovim »sredstvima za uzdržavanje«, i s te točke gledišta »ekonomski« kriterij dovodi do dvojbi. Stoga je Europski sud potvrdio svoje stajalište izraženo u presudi *Pierre-Bloch v. Francuska* u vezi s izbornim sporovima, koje se svodi na zaključak da »postupak ne postaje 'građanski' samo zbog toga što je njime potaknuto i neko ekonomsko pitanje«. ³⁶

Zbog navedenih razloga, Europski je sud u presudi *Pellegrin v. Francuska* jasno istaknuo da »želi prekinuti neizvjesnost koja okružuje primjenu jamstava iz članka 6. stavka 1. na sporove između države i njezinih službenika« (§ 61).

Europski sud u navedenoj je presudi prvi put izrijekom ustvrdio »kako je, u cilju primjene članka 6. stavka 1., važno utvrditi autonomno tu-

³⁶ Presuda *Pierre-Bloch v. Francuska* od 21. listopada 1997., Reports 1997-VI, str. 2223, stavak 51.

mačenje pojma 'državna služba', čime bi se omogućila jednakost postupanja prema državnim službenicima koji obavljaju jednakovrijedne ili slične poslove u državama strankama Konvencije, bez obzira na domaći sustav zapošljavanja, a posebno bez obzira na narav pravnog odnosa između službenika i upravne vlasti (bilo da je određen ugovorom ili da je ureden zakonski utvrđenim i regulatornim uvjetima službe)« (§ 63).³⁷ Europski sud je kod tog tumačenja u obzir uzeo i nedostatke koje je stvorila njegova dotadašnja sudska praksa.

4. Novo (izmijenjeno) pravno stajalište Europskog suda

Europski sud u presudi *Pellegrin v. Francuska* utvrdio je nova mjerila za određivanje primjenjivosti čl. 6/1. Konvencije na državne službenike, bez obzira na to jesu li postavljeni na temelju upravnog akta ili zaposleni na temelju ugovora. Zauzeo je stajalište »da bi trebao prihvatiti funkcionalni kriterij koji se temelji na naravi zaposlenikovih poslova i odgovornosti. On pritom mora, u skladu s ciljem i svrhom Konvencije, prihvatiti restriktivno tumačenje izuzetaka jamstava koje pruža članak 6. stavak 1. Konvencije« (§ 64). Sud je ujedno detaljnije obrazložio razloge na kojima temelji svoje stajalište o prihvaćanju funkcionalnog kriterija.^{38, 39}

³⁷ U konkretnom slučaju *Pellegrin v. Francuska*, stranke su temeljile svoje argumente na razlici koja u Francuskoj, kao i u nekim drugim državama ugovornicama, postoji između dviju kategorija zaposlenika u službi države, to jest ugovornih službenika i postavljenih državnih službenika. Europski je sud u tom smislu istaknuo da je istina kako se »u nekim državama na ugovorne službenike primjenjuje privatno pravo, za razliku od postavljenih državnih službenika na koje se primjenjuje javno pravo. Sud, međutim, bilježi da u postojećoj praksi država ugovornica postavljeni državni službenici i ugovorni službenici često obavljaju jednakovrijedne ili slične poslove. Prema utvrđenoj sudskoj praksi, pitanje jesu li primjenjive zakonske odredbe dio domaćeg javnog ili privatnog prava samo po sebi ne može biti odlučno te bi to u svakom slučaju dovelo do nejednakosti u postupanju između različitih država, kao i između osoba u službi države koje obavljaju jednakovrijedne poslove« (§ 62).

³⁸ »65. Sud bilježi kako u javnom sektoru svake zemlje određena radna mjesta podrazumijevaju odgovornosti u općem interesu ili sudjelovanje u vršenju ovlasti dodijeljenih javnim pravom. Oni koji rade na takvim radnim mjestima imaju stoga dio suverene ovlasti države. Država stoga ima legitimni interes od tih službenika zahtijevati poseban odnos povjerenja i ođanosti. S druge strane, u odnosu na druga radna mjesta koja nemaju taj 'javnopravni' vid, takav interes ne postoji.

Iznimno značajnim u tom se smislu pokazuje stajalište Europskog suda o statusu umirovljenih državnih službenika. Prema njemu, svi sporovi koji se tiču mirovina državnih službenika potpadaju u domašaj čl. 6/1. Konvencije, jer »prilikom umirovljenja zaposlenici prekidaju poseban odnos između sebe i vlasti; oni se, a *a fortiori* i oni koji prava stječu preko njih, tada nalaze u situaciji koja se upravo može usporediti sa situacijom zaposlenika na koje se primjenjuje privatno pravo, jer je poseban odnos povjerenja i odanosti koji ih je povezivao s vlastima prestao postojati, pa zaposlenik više ne može imati dio suverene ovlasti države« (§ 67).

Budući da je Europski sud jedina međunarodna institucija koja je ovlaštena tumačiti odredbe Konvencije, zaključno se može utvrditi da se čl. 6/1. Konvencije od kraja 1999. ne smatra primjenjivim na sporove što ih protiv države kao poslodavca pokreću državni službenici koji obavljaju poslove vezane uz obnašanje javne vlasti. U prihvaćanju funkcionalnog kriterija za određivanje primjenjivosti čl. 6/1. Konvencije

66. Sud stoga odlučuje kako su jedini sporovi koji su isključeni iz domašaja članka 6. stavka 1. Konvencije oni koje pokreću državni službenici kojih poslovi predstavljaju tipičan primjer specifičnih aktivnosti državne službe u mjeri u kojoj ona djeluje kao onaj kome su povjerene javne ovlasti i koji je nadležan za zaštitu općih interesa države i drugih javnih vlasti. Očiti primjer takvih aktivnosti predstavljaju oružane snage i policija. U praksi će Sud u svakom predmetu utvrđivati povlači li radno mjesto podnositelja zahtjeva za sobom – u svjetlu naravi poslova i odgovornosti koje mu pripadaju – izravno ili neizravno sudjelovanje u vršenju ovlasti dodijeljenih javnim pravom i poslova kojih je namjera štititi opće interese države ili drugih javnih tijela.«

³⁹ Primjenjujući novoustanovljeni funkcionalni kriterij na konkretan slučaj *Pellegrin v. Francuska*, Europski sud je utvrdio da je u relevantno vrijeme podnositelj zahtjeva bio zaposlenik francuskog Ministarstva suradnje i razvoja. Kao pripadnik civilnog osoblja za suradnju, upućivanog u strane države, imao je specifične obveze »svojestvene državnoslužbeničkoj naravi« njegovih poslova, posebno definirane čl. 3. Zakona od 13. srpnja 1972. o položaju civilnog osoblja zaposlenog na poslovima kulturne, znanstvene i tehničke suradnje u stranim državama. Takva aktivnost, koja se nalazi pod okriljem jednog vladinog ministarstva i čini dio vođenja vanjskih poslova, predstavlja, prema mišljenju Europskog suda, tipičan primjer specifičnih aktivnosti državne službe na način kako su naprijed definirane. Europski sud stoga nije prihvatio tvrdnju podnositelja zahtjeva da – budući da se pokazalo mogućim njegove poslove povjeriti privatnom konzultantu – oni nisu uključivali ovlasti dodijeljene na temelju javnog prava. Europski sud je na kraju utvrdio: »Činjenično stanje predmeta upućuje na to da su poslovi, koji su mu bili dodijeljeni (...), davali podnositelju zahtjeva značajne odgovornosti na području javnih financija države, što je par excellence sfera u kojoj država vrši suverenu ovlast. To je za sobom povlačilo izravno sudjelovanje u ovlastima dodijeljenim na temelju javnog prava i obavljanje poslova kojih je namjera bila štititi opće interese države. Stoga članak 6. stavak 1. nije primjenjiv u ovom predmetu« (§§ 68–70).

na državne službenike veliku važnost imalo je pravo Europske unije, što je Europski sud i izrijeком istaknuo u presudi *Pellegrin v. Francuska*.

U sljedećem poglavlju navode se temeljna stajališta Europskog suda pravde Europskih zajednica i Europske komisije o tom pitanju, koja su bitno utjecala na promjenu pravnog stajališta Europskog suda izraženog u presudi *Pellegrin v. Francuska*.

III. Status državnih službenika u pravu Europske unije

1. O Europskoj komisiji i Europskom sudu pravde Europske zajednice

Današnja Europska unija (EU) rezultat je polustoljetne evolucije koja je počela u okvirima europskih ekonomskih zajednica 1950-ih. Proces europske integracije započeo je kao sektorsko udruživanje Francuske, Njemačke, Italije, Belgije, Nizozemske i Luksemburga u sklopu Europske zajednice za ugljen i čelik (ECSC), koju su navedene države osnovale 1952. Pariškim ugovorom, a nekoliko godina poslije proširio se i na druga područja. Navedene države tako osnivaju Rimskim ugovorima iz 1958. Europsku zajednicu za atomsku energiju (EURATOM) i Europsku ekonomsku zajednicu (EEZ). Tri europske zajednice stapaju se 1967. u jedinstvenu Europsku zajednicu (EZ) sa zajedničkim tijelima. Iako je isprva integracija bila gospodarska, u temelju joj je odvijek bila politička ideja približavanja europskih država. EZ je prerasla u Europsku uniju (EU) 1. studenoga 1993. kad je stupio na snagu Ugovor iz Maastrichta.

Za uspjeh europske integracije uvelike su zaslužne institucije osnovane na europskoj razini. Institucije EU obavljaju svoju regulatornu funkciju u sklopu ovlasti što su ih dodijelile Uniji Osnivačkim ugovorom države članice. Ovlasti, dakle, pripadaju državama članicama, a prenose se na zajedničku razinu temeljnim aktom kojim se EU osniva. U područjima prenesenih ovlasti države članice svoju suverenost više ne ostvaruju samostalno, već zajednički s drugim sudionicama europske integracije.

Političku funkciju, od osmišljavanja politika do njihova pretakanja u pravno obvezujuće norme, uz ostale institucije – od kojih su najvažnije Vijeće ministara i Europski parlament – ima Europska komisija. Europska komisija sljednica je Komisije EZ nastale 1. srpnja 1967. na temelju Ugovora o spajanju Visokog ureda Europske zajednice za ugljen i čelik, Komisije Europske ekonomske zajednice i EURATOM-a. Kao svojevrsni »čuvar ugovora«, Komisija nadzire provedbu naredbi i direktiva Vijeća ministara i može se obratiti Europskom sudu pravde Europske zajednice ako ocijeni da neka od država članica ne ispunjava svoje obveze prema EU. Budući da Komisija ima pravo na zakonsku inicijativu, ona u svako doba može poduzeti korake da bi olakšala postizanje sporazuma između Vijeća ministara i Europskog parlamenta. Kao upravni organ, Komisija provodi odluke Vijeća ministara. Komisija ima dalekosežna ovlaštenja pri provođenju zajedničkih politika, jer je nadležna za njihove proračune: za istraživanje i tehnologiju, pomoć zemljama u razvoju, regionalno povezivanje, itd.

Europski sud pravde Europske zajednice (u daljnjem tekstu: ESP), s druge strane, nadzire provedbu prava EU i ujednačenost njegove primjene. On je institucionalizirana sudbena vlast EU. Iako sud ograničene nadležnosti, ESP je bio iznimno važan pri uobličivanju pravnog poretka EU. Uvelike je zaslužan i za pretvaranje EU iz međunarodne organizacije klasičnog tipa u nadnacionalnu zajednicu država. ESP je pokrenuo proces tzv. konstitucionalizacije Osnivačkog ugovora EU, čime je pravni poredak EU stekao značajke koje ga odmiču od sustava međunarodnog prava. Stoga ESP u EU ima ustavnosudsku i upravno-sudsku funkciju, ali i važnu političku ulogu.

ESP se sastoji od tri suda: Suda pravde (*Court of Justice*), Suda prvog stupnja (*Court of First Instance*)⁴⁰ i Službeničkog sudišta (*Civil Service Tribunal*).⁴¹ Njihova temeljna zadaća sastoji se u ispitivanju zakonitosti

⁴⁰ Ustrojavanjem Suda prvog stupnja 1989. u EU je uveden sudski sustav utemeljen na dva stupnja sudske jurisdikcije: svi slučajevi raspravljani na Sudu prvog stupnja mogu biti predmet žalbenog postupka pred Sudom pravde, uz ograničenje da se u žalbenom postupku može raspravljati samo i isključivo o pravnim pitanjima.

⁴¹ Budući da se u nazivima na engleskom jeziku pravi razlika između *court* i *tribunal*, smatram opravdanim *Civil Service Tribunal* prevesti kao Službeničko sudište. Odluku kojom osniva Službeničko sudište donijelo je Vijeće ministara EU 2. studenoga 2004. Taj novi specijalizirani tribunal, koji se sastoji od sedam sudaca, raspravlja i odlučuje u prvom stupnju u sporovima između EU i njezinih službenika. Njegove odluke mogu biti predmet žalbe pred Sudom prvog stupnja, ali samo o pravnim pitanjima.

mjera koje poduzima EU i osiguranju ujednačene interpretacije i primjene prava EU.⁴²

Razmotre li se odluke Europske komisije i praksa ESP, vidi se da su se u pitanjima statusa državnih službenika ta tijela EU ponajviše bavila tumačenjem primjene čl. 48/4. Ugovora Europske ekonomske zajednice od 25. ožujka 1957. (u daljnjem tekstu: Ugovor o EZ), kojim je osnovana Europska ekonomska zajednica.

Čl. 48. Ugovora o EZ uređuje slobodu kretanja radnika i zapošljavanja u javnim službama u zemljama članicama Zajednice, a st. 4. tog članka uređuje odstupanja od načela slobode kretanja za radnike u Zajednici u pogledu »zapošljavanja u javnim službama«.⁴³

2. Praksa Europskog suda pravde Europske zajednice

ESP je prihvatio restriktivno tumačenje kad je u pitanju mogućnost odstupanja od načela slobode kretanja za radnike u Zajednici u pogledu zapošljavanja u javnim službama.

U svojoj odluci od 17. prosinca 1980., u predmetu *Komisija protiv Belgije* (C-149/79, ECR, 3881), ESP je zauzeo stajalište da se odstupanje odnosi samo na radna mjesta koja podrazumijevaju izravno ili neizravno sudjelovanje u obnašanju vlasti na temelju javnog prava i dužnosti očuvanja općih interesa države ili drugih tijela javne vlasti, a to od osoba zaposlenih na takvim mjestima traži poseban odnos lojalnosti državi i reciprocitet prava i dužnosti koji čine temelje nacionalne vezanosti.

ESP je ispitivao primjenu čl. 48/4. Ugovora o EZ u mnogim presudama te je u sudskoj praksi razvio određena temeljna načela. U presudi od 2. srpnja 1996. u predmetu *Europska komisija protiv Velikog Vojvodstva Luksemburga* (C-473/93, ECR 8 3248), Sud pravde sazeo je svoje stajalište u navedenom pitanju na sljedeći način:

Protiv odluka Suda prvog stupnja dopuštena je revizija pred Sudom pravde samo u iznimnim slučajevima. URL:<http://www.curia.eu.int/en/actu/communiqués/cp04/info/CP040088EN.pdf>.

⁴² Usp. URL:http://www.curia.eu.int/en/instit/presentationfr/index_cje.htm.

⁴³ Čl. 48/4. sada je čl. 39. Ugovora iz Amsterdama koji je potpisan 2. listopada 1997. Tim su ugovorom dopunjeni Ugovor EU, ugovori o osnivanju EEZ te drugi mje-rodavni instrumenti.

»§ 27 ... da bi se odredilo potpada li neko (radno) mjesto pod članak 48/4 Ugovora, nužno je ispitati obilježavaju li to mjesto one aktivnosti javne službe koje sadržavaju ovlasti izvedene iz javnog prava i odgovornosti za čuvanje javnih interesa države ili drugih državnih tijela. Iz tih razloga mjerila za određivanje primjenjivosti članka 48/4. Ugovora moraju biti funkcionalna i moraju voditi računa o prirodi zadaća i o odgovornosti koje mjesto nosi kako bi se osiguralo da se efektivnost i učinci odredaba Ugovora o slobodi kretanja radnika i jednakom tretmanu državljana svih država članica ne ograniče interpretacijama koncepata državne službe koje se temelje samo na domaćem pravu i koje bi priječile primjenu pravila Zajednice (presuda u predmetu 307/94, Komisija protiv Francuske (1986), ECR 1725, članak 12).

§ 31 ... radna mjesta u području istraživanja, zdravlja, kopnenog transporta, pošte i telekomunikacija, te usluge distribucije vode, struje i plina daleko su od određenih aktivnosti u državnoj službi, jer one ne uključuju ni izravno ni neizravno sudjelovanje u obnašanju vlasti prema javnom pravu niti dužnosti čuvanja općih interesa države ili ostalih javnih vlasti (vidi što se tiče zdravstva npr. presudu u predmetu 307/94 Komisija protiv Francuske, a što se tiče istraživanja za civilne potrebe, presuda u predmetu 225/85 Komisija protiv Italije (1987) ECR 2625).

§ 33 ... Sud je već naveo da strogi uvjeti, koje mjesto mora zadovoljavati da bi ga se moglo svesti pod iznimku iz članka 48/4 Ugovora, nisu ispunjeni u slučaju nastavnika pripravnika (presuda u predmetu 66/85, Lawrie-Blum (1986) ECR 2121, članak 28), u slučaju asistenata stranih jezika (presuda u predmetu 33/88, Allue i Coonan (1989), ECR 1591, članak 9) ili u slučaju nastavnika srednje škole (presuda u predmetu C-4/91 Bleis (1991) ECR I-5627, članak 7).

§ 34 ... Zbog istih razloga, isto se primjenjuje i za osnovnoškolske nastavnike ...«

2. Stajalište Europske komisije

Europska komisija, koja je nadležna za osiguranje pravilne primjene pravila EU, utvrdila je da velik broj radnih mjesta koja bi trebala biti zahvaćena odstupanjem, propisanim čl. 48/4. Ugovora o EZ, u stvarnosti zapravo nemaju utjecaja na obnašanje vlasti sukladno javnom pravu ili na zaštitu općih državnih interesa.

Komisija je stoga krajem 1990-ih sastavila listu djelatnosti koje su obuhvaćene odstupanjem propisanim čl. 48/4. Ugovora o EZ te listu

onih koje to nisu. Tako je stvorila dvije različite kategorije djelatnosti prema tome uključuju li one ili ne »izravno ili neizravno sudjelovanje u obnašanju vlasti sukladno javnom pravu i dužnosti očuvanja općih interesa države«.

U priopćenju od 18. ožujka 1998. u vezi sa slobodom kretanja radnika i zapošljavanja u javnim službama u zemljama članicama,⁴⁴ Komisija je objavila sastavljenu listu djelatnosti odnosno mjerila za primjenu čl. 48/4. Ugovora o EZ, grupirajući ih u dvije kategorije:

1. Nacionalne javne službe (izuzete od slobode kretanja radnika)

Na temelju postojećih odluka Suda pravde, i imajući na umu trenutačne uvjete osnivanja slobodnog tržišta, Komisija smatra da se odstupanje iz članka 48/4. odnosi na određene funkcije države i sličnih tijela, kao što su oružane snage, policija i ostale snage za održavanje reda, sudstvo, porezna tijela i diplomatska služba. Odstupanje se također odnosi na mjesta u državnim ministarstvima, regionalnoj i lokalnoj upravi i ostalim sličnim tijelima, centralnim bankama i ostalim javnim tijelima gdje dužnosti radnog mjesta uključuju obnašanje državne vlasti, kao što je pripremanje zakonskih akata te njihova primjena, nadgledanje njihove primjene i kontrola podređenih tijela.

2. Djelatnosti u javnom sektoru (nisu izuzete od slobode kretanja radnika)

Komisija smatra da su poslovi iz određenih oblika javnog zapošljavanja većinom dovoljno daleko od posebnih aktivnosti javne službe kako ju je definirao Sud pravde, pa bi samo u vrlo rijetkim slučajevima spadali pod iznimku iz članka 48/4. Ugovora.

Komisija je stoga predložila da svoje djelovanje usmjeri na sljedeća područja prema redoslijedu prvenstva:

⁴⁴ »Freedom of movement of workers and access to employment in the public service of the Member States – Commission action in respect of the application of Article 48(4) of the EEC Treaty« (Communication from the Commission of the European Communities published in OJEC no. C 72 of 18 March 1988). U: presuda *Pellegrin v. Francuska* (III. poglavlje obrazloženja presude).

- tijela odgovorna za komercijalne usluge (javni transport, dobavljači električne struje i plina, zrakoplovne i brodarske kompanije, pošte i telekomunikacije, radio i televizija);
- usluge javne zdravstvene skrbi;
- nastavnički posao u državnim obrazovnim ustanovama;
- istraživanja u nevojne svrhe u javnim ustanovama.

Svaka od tih djelatnosti također postoji i u privatnom sektoru, na koji se ne primjenjuje članak 48/4., odnosno može se obavljati u javnom sektoru a da se ne nameću nikakvi nacionalni zahtjevi.

Što se tiče te druge kategorije, Komisija je ostavila državama članicama Zajednice da pokušaju pokazati da dužnosti dotičnog položaja uključuju specifične aktivnosti javne službe; to će, iznimno, opravdati primjenu derogacije.⁴⁵

Zaključno se može reći da su Europski sud za ljudska prava kao sudbeno tijelo Vijeća Europe, s jedne strane, te Europska komisija i Europski sud pravde kao tijela EU, s druge strane, u osnovi usuglašeni u pitanjima pravnog položaja državnih službenika kojih su poslovi vezani uz obnašanje javne vlasti. Razmatrajući njihova pravna stajališta, razvidno je da sva navedena europska tijela polaze od funkcionalnog kriterija, prikazanog kroz praksu Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu. Također je razvidno da doktrinarne postavke tih stajališta izviru iz teorije organa i organskog nositelja, čija su temeljna obilježja prikazana u točki I. rada.

IV. Pravna stajališta i praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske

1. Usporedba čl. 29/1. Ustava Republike Hrvatske s prvom rečenicom čl. 6/1. Europske konvencije

Jedno od najvažnijih ustavnih prava koja se štite u ustavnosudskom postupku pokrenutom ustavnim tužbom jest pravo na pravično suđenje.

⁴⁵ Usp. presudu *Pellegrin v. Francuska*, § 40.

U Ustavu iz 1990. načelo pravičnog suđenja izrijeком se odnosilo samo na kaznene postupke, ali bez navođenja njegova sadržaja.⁴⁶

Do izmjene čl. 29/1. Ustava u studenom 2000. Ustavni je sud u praksi prihvaćao jamstva obuhvaćena načelom pravičnog suđenja sadržanim u čl. 6/1. Konvencije. Ustavnosudska praksa, dakle, slijedila je standarde koje je postavio Europski sud u primjeni Konvencije i prije njezina inkorporiranja u hrvatski ustavnopravni poredak.

Ustavni sud u svojim je odlukama često isticao da se odredba čl. 29/1. Ustava ne odnosi samo na pravo osumnjičenih ili optuženih za kaznena djela, već predstavlja ustavno jamstvo građana na pravičan postupak pred sudovima, ali i pred tijelima državne uprave odnosno tijelima koja imaju javne ovlasti. U tom je smislu Ustavni sud zauzeo stajalište da »iako se predmetno ustavno jamstvo nalazi u članku kojim se uređuju prvenstveno prava osoba tijekom provođenja *kaznenog* postupka, kvalitativno ista prava pripadaju i svim drugim sudionicima u pravno reguliranim postupcima koji se vode pred nadležnim tijelima ustanovljenim zakonom.« Takvo pravno stajalište Ustavni sud izrazio je u nizu svojih odluka.⁴⁷

Odlučujući o povredi čl. 29/1. Ustava, Ustavni sud je u odluci od 5. svibnja 1999. naveo: »(...) Ustavni sud je utvrdio kako je podnositelju povrijeđeno pravo na pravično suđenje koje se jamči odredbom članka 29. Ustava, a koju odredbu valja protumačiti kao ustavno pravo građanina na pravični postupak u svakoj vrsti postupka pred upravnim tijelima i svim sudovima, a ne samo u kaznenim postupcima.«⁴⁸

Promjenom Ustava iz 2000.⁴⁹ čl. 29. Ustava u osnovi je usklađen sa zahtjevima pravičnog suđenja, sadržanim u prvoj rečenici čl. 6/1. Konvencije, pri čemu je važno naglasiti da odredbe čl. 29/1. Ustava i čl. 6/1. Konvencije nisu istovjetne u sadržajnom smislu. Čl. 29/1. Ustava

⁴⁶ »Svatko tko je osumnjičen ili optužen zbog kaznenog djela ima pravo:
– na pravično suđenje pred nadležnim sudom ustanovljenim zakonom; ...«

⁴⁷ Primjerice, odluke broj: U-III-504/1996 od 8. srpnja 1999.; U-III-435/2000 od 17. svibnja 2000.

⁴⁸ Odluka broj: U-III-39/1997 od 5. svibnja 1999.

⁴⁹ Promjena Ustava Republike Hrvatske, NN, br. 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst.

glasi: »Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.«

Usporedi li se sadržaj čl. 29/1. Ustava s onim čl. 6/1. Konvencije, razvidno je da prema čl. 29/1. Ustava svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku *odluči* o njegovim pravima i obvezama. Suprotno tome, prema čl. 6/1. Konvencije, svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku *ispita* njegov slučaj. Drugim riječima, dok se u Ustavu govori o pravu na pravičnu odluku donesenu u razumnom roku, Konvencija utvrđuje pravo svakoga da njegov slučaj bude pravično, javno i u razumnom roku ispitan.⁵⁰

Ipak, najznačajnija razlika između ustavnog i konvencijskog uređenja prava na pravično suđenje odnosi se na opseg i narav prava uz koja su vezana jamstva poštenog suđenja. Člankom 29/1. Ustava obuhvaćena su *sva* prava i obveze koja mogu biti predmet bilo kojeg sudskog spora, dok Konvencija štiti samo prava i obveze *građanske naravi*.

Drugim riječima, ustavna jamstva na pravično suđenje, sadržana u čl. 29/1. Ustava, obuhvaćaju daleko širi opseg prava i obveza od onih koja se mogu smatrati građanskim u smislu čl. 6/1. Konvencije, protumačenog kroz praksu Europskog suda.

To je jedan od najvažnijih razloga zbog kojih praksa Ustavnog suda u zaštiti Ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda podnositelja ustavne tužbe nije u cijelosti usporediva s praksom Europskog suda u tom pitanju. Naime, u povodu ustavnih tužbi koje Ustavnom sudu podnose državni službenici protiv presuda redovnih i specijaliziranih sudova, donesenih u sporovima koje oni pokreću protiv Republike Hrvatske u odnosu na uvjete svoje državne službe, Ustavni sud u postupku ne ispituje opću primjenjivost čl. 29/1. Ustava na način na koji Europski sud ispituje opću primjenjivost čl. 6/1. Konvencije na istovrsne slučajeve. U nacionalnom ustavnosudskom poretku, prema tome, nije sporno da službenički sporovi potpadaju pod domašaj čl. 29/1. Ustava.

⁵⁰ Dika, M., Utvrđivanje činjeničnog stanja u reformiranom parničnom postupku. Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse. Zagreb: Organizator, 2003.

To je i temeljni razlog zbog kojeg Ustavni sud u svojoj dosadašnjoj praksi nije razmatrao potrebu uvođenja funkcionalnog kriterija u ustavnosudskim postupcima vezanim uz službeničke sporove, ali i razlog zbog kojeg se ustavne tužbe državnih službenika dosada u pravilu nisu ispitivale s aspekta čl. 29/1. Ustava. Prethodna tvrdnja ilustrirat će se usporedbom prakse Europskog suda i Ustavnog suda u istovrsnom pravnom slučaju vezanom uz zaštitu prava državnih službenika kad pokreću sporove vezane uz uvjete svoje državne službe.

2. Usporedba prakse Europskog suda i Ustavnog suda pri rješavanju istovjetnog slučaja vezanog uz državnu službu

2.1. Odluka Europskog suda u slučaju *Baneković v. Hrvatska*

Funkcionalni kriterij u pitanju primjenjivosti čl. 6/1. Konvencije na državne službenike, koji je Europski sud prihvatio u presudi *Pellegrin v. Francuska*, dosljedno je primijenjen i u predmetu *Baneković v. Hrvatska*.⁵¹ Činjenice u tom predmetu bile su sljedeće:

Podnositelj zahtjeva, Vjekoslav Baneković, hrvatski je državljanin rođen 1975. Živi u Kutini. Policijski je službenik u službi u Ministarstvu unutarnjih poslova RH od 1995.

1. siječnja 1996. premješten je da obavlja službu u Dvoru, gradu smještenom na području koje je prethodno bilo zahvaćeno Domovinskim ratom i klasificirano je kao »područje od posebne državne skrbi«. Sukladno Zakonu o područjima posebne državne skrbi (u daljnjem tekstu: Zakon), državni službenici koji obavljaju službu u tim područjima imaju pravo na 50% povećanu plaću.

Kako podnositelj nije dobio povećanu plaću, 29. listopada 1998. podnio je tužbu Općinskom sudu u Kutini, zahtijevajući plaćanje razlike plaće. 29. srpnja 1999. Općinski sud u Kutini riješio je da je nenadležan za tu pravnu stvar. 9. ožujka 2000. Županijski sud u Sisku odbacio je žalbu podnositelja. 8. studenoga 2000. Vrhovni sud djelomično je poništio prvostupanjsku i drugostupanjsku presudu i predmet vratio na Općinski sud u Kutini. On je našao da u jednom dijelu podnositeljev predmet spada u nadležnost redovnih sudova.

⁵¹ Odluka o dopuštenosti zahtjeva Vjekoslava Banekovića protiv Hrvatske od 23. rujna 2004. (broj zahtjeva 41730/02).

U međuvremenu, 29. srpnja 2000. Hrvatski sabor donio je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi (u daljnjem tekstu: Izmjene Zakona). Izmjene Zakona su propisale da će povećana plaća biti isplaćivana samo onim državnim službenicima koji, *inter alia*, obavljaju svoju službu i prebivaju na području posebne državne skrbi.

U ponovljenom postupku, 14. lipnja 2001. Općinski sud u Kutini odbio je tužbu podnositelja, budući da on ne prebiva na području posebne državne skrbi. 26. listopada 2001. Županijski sud u Sisku potvrdio je prvostupanjsku presudu i odbio žalbu podnositelja. 6. veljače 2002. Vrhovni sud odbacio je reviziju kao nedopuštenu. Podnositelj je podnio ustavnu tužbu. Ustavni sud RH odbacio je 8. travnja 2004. njegovu tužbu kao nepravodobnu.

Podnositelj se Europskom sudu žalio zbog duljine i pravičnosti postupka. Naveo je da nije imao pošteno suđenje zbog toga što je država, putem izmjena zakona, retroaktivno intervenirala u već započete postupke te se pozvao na čl. 6/1. Konvencije. Europski sud je u povodu zahtjeva podnositelja donio Odluku o nedopuštenosti zahtjeva, sa sljedećim obrazloženjem:

»Sud opetovano ističe da radni sporovi između vlasti i državnih službenika kojih su dužnosti obilježene specifičnim aktivnostima državne službe, toliko dugo dok službenik djeluje kao depozitar državne vlasti odgovoran za zaštitu općih interesa države (*depository of public authority responsible for protecting the general interests of the State*), nisu 'građanski' i isključeni su iz okvira članka 6. stavka 1. Konvencije. U slučaju *Pellegrin v. Francuska* Sud je nadalje utvrdio da 'školski' primjer takvih djelatnosti predstavlja oružane snage i policija.

Sud primjećuje da je u konkretnom slučaju podnositelj policijski službenik i da djeluje kao depozitar državne vlasti.

Sukladno tome, taj dio zahtjeva izvan je nadležnosti Suda *ratione materiae*. Stoga je on nesuglasan odredbama Konvencije, pa se mora odbaciti sukladno članku 35. stavku 4. Konvencije.

Iz navedenih razloga, Sud jednoglasno utvrđuje zahtjev nedopuštenim«. ⁵²

⁵² Usp. i odluku o dopuštenosti u predmetu *Kaukonen v. Finska*, no. 24738/94, Commission decision of 8 December 1997, DR 91, p. 14.

2.2. Odluka Ustavnog suda u slučaju isplate razlike plaće državnim službenicima na područjima posebne državne skrbi do kolovoza 2000.

Za razliku od Europskog suda, Ustavni sud RH u istovjetnim se činjeničnim i pravnim sporovima koje državni službenici zaposleni na područjima posebne državne skrbi pokreću protiv Republike Hrvatske radi isplate razlike plaće proglašava nadležnim i ustavne tužbe podnosioca razmatra u meritumu. Ispitivanje povreda ustavnih prava državnih službenika / podnosioca ustavnih tužbi u navedenim sporovima ilustrirat će se na primjeru ustavne tužbe M. G. iz S.:

Ustavna tužba podnesena je protiv presude Županijskog suda u Dubrovniku od 23. siječnja 2003., kojom je odbijena žalba podnosioca (tužitelja u parničnom postupku) i potvrđena presuda Općinskog suda u Dubrovniku od 23. listopada 2002. Prvostupanjskom presudom odbijen je podnositeljev tužbeni zahtjev kojim je od tuženika Republike Hrvatske, Ministarstva unutarnjih poslova, zahtijevao isplatu razlike plaće za razdoblje od 17. rujna 1999. do 8. svibnja 2000., s pripadajućim zakonskim zateznim kamatama. Prvostupanjski sud je u osporenoj presudi utvrdio da je podnositelj u utuženom razdoblju radio kao pripadnik specijalne policije u Policijskoj upravi dubrovačko-neretvanskoj, na području od posebne državne skrbi, a nije imao prebivalište i boravio je na području od posebne državne skrbi, slijedom čega, prema utvrđenju prvostupanjskog suda, podnositelju u smislu odredbe članka 1. i 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi (NN br. 73/00 – u daljnjem tekstu: ZID ZPPDS), ne pripada pravo na uvećanu plaću na temelju čl. 19/1. Zakona o područjima posebne državne skrbi (NN br. 44/96, 57/96 i 124/97). Drugostupanjski sud, odlučujući o žalbi podnosioca, u cijelosti je prihvatio činjenična utvrđenja i pravna stajališta prvostupanjskog suda.

Podnositelj ustavne tužbe smatrao je da mu je osporenim presudama, zbog pogrešne primjene materijalnog prava, povrijeđeno ustavno pravo na jednakost pred zakonom, zajamčeno čl. 14/2. Ustava.

Ustavni sud prihvatio je ustavnu tužbu podnosioca kao osnovanu, sa sljedećim utvrđenjem:

»Do stupanja na snagu ZID ZPPDS-a 29. srpnja 2000. godine prebivalište i boravak na području posebne državne skrbi nisu bili zakonski uvjeti za ostvarivanje prava na uvećanu plaću. Stoga se odredba članka 1. ZID ZPPDS, kojom su dodani ti uvjeti, ne primjenjuje u sudskom postupku u kojem stranka podnosi tužbeni zahtjev za isplatu razlike plaće

za razdoblje do stupanja na snagu ZID ZPPDS-a po osnovi iz članka 19. stavka 1. Zakona o područjima posebne državne skrbi.

Naime, zakonom priznato pravo na uvećanu plaću ostvaruje se uvijek kada je rad – za koji se priznaje uvećana plaća – izvršen, pa je stranci u tom slučaju osigurana i pravna zaštita tog prava.

Sudski postupak, u kojem se u konkretnom slučaju tražila isplata razlike plaće po osnovi iz članka 19. stavka 1. Zakona o područjima posebne državne skrbi, za utuženo razdoblje od 17. rujna 1999. godine do 8. svibnja 2000. godine je postupak koji se vodio radi ostvarenja prava koje je priznato i stečeno prije donošenja ZID ZPPDS-a, ali nije realizirano (razlika plaće nije isplaćena).

U tom smislu odredba članka 17. ZID ZPPDS-a nema povratno djelovanje u postupcima radi isplate razlike plaće za rad izvršen do 29. srpnja 2000. godine, to jest do stupanja na snagu ZID ZPPDS-a.

Prema ocjeni Ustavnog suda, članak 17. ZID ZPPDS-a, na kojem nadležni sudovi temelje osporene presude, u dijelu koji glasi '*postupci radi ostvarivanja prava*' ne odnosi se na postupak ostvarivanja kondemnatorne zaštite radi realizacije prava već stečenog samim ispunjenjem za to propisanih zakonskih pretpostavki. Taj se dio članka 17. ZID ZPPDS-a odnosi samo na postupak radi ostvarivanja prava u kojem odluka u tom postupku ima konstitutivno značenje, odnosno u kojem će se pravo konstituirati tek donošenjem odluke, pa se stoga članak 17. ZID ZPPDS-a u konkretnom slučaju (s obzirom na utuženo razdoblje) ne može primijeniti.

Iz tih razloga Ustavni sud ocjenjuje da se pravno stajalište sadržano u osporenim presudama ne temelji na ustavnopravno prihvatljivom tumačenju mjerodavnog materijalnog prava, prosuđujući ga s aspekta zaštite ustavnog prava podnositelja na jednakost pred zakonom. Ustavni sud stoga utvrđuje da je osporenim presudama nadležnih sudova podnositelju povrijeđeno ustavno pravo zajamčeno člankom 14. stavkom 2. Ustava.⁵³

Iz usporedbe odluka Europskog suda i Ustavnog suda razvidan je različit pristup dva suda u istovrsnim pravnim slučajevima vezanim uz službeničke sporove. Odlučujući o ustavnoj tužbi državnog službenika vezanoj uz njegov tužbeni zahtjev za isključivo materijalnim pravima

⁵³ Odluka br. U-III-515/2003 od 31. siječnja 2006. Ustavni sud je dosada donio velik broj istovjetnih odluka, od kojih je odluka u predmetu br. U-III-2767/2002 od 26. listopada 2005. objavljena u NN 134/05.

koja mu pripadaju na temelju zakona, odnosno za ostvarenje isključivo ekonomskog interesa državnog službenika, Ustavni sud usvojio je ustavnu tužbu ograničivši ispitivanje na istaknutu povredu podnositeljeva prava na jednakost pred zakonom, zajamčenog čl. 14/2. Ustava. Drugim riječima, Ustavni sud u konkretnom ustavnosudskom postupku ispitivao je eventualno postojanje materijalne povrede zakona koja se sastojala u (ne)pravilnoj primjeni mjerodavnog zakona na konkretnan slučaj.

Za Ustavni sud u provedenom ustavnosudskom postupku nije bila ustavnopravno relevantna činjenica što je podnositelj ustavne tužbe policijski službenik, to jest depozitar državne vlasti odgovoran za zaštitu općih interesa države, kao temeljne odrednice funkcionalnog mjerila koje je prihvatio Europski sud.

Sukladno navedenom, može se zaključiti da je Ustavni sud zauzeo načelno pravno stajalište da državni službenici u Republici Hrvatskoj, koji obavljaju poslove vezane uz obnašanje javne vlasti, imaju pravo na ustavnosudsku zaštitu u vezi s uvjetima svoje državne službe, unatoč svim specifičnostima koje su vezane uz državnu službu i odnos državnih službenika prema Republici Hrvatskoj.

3. Opseg zaštite prava državnih službenika vezanih uz uvjete državne službe pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske

Navedeno pravno stajalište Ustavnog suda proizlazi i iz čl. 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske kojim su propisane pretpostavke za podnošenje ustavne tužbe.⁵⁴ To je stajalište, međutim, u praksi rezultiralo velikim broj ustavnih tužbi državnih službenika

⁵⁴ Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH (NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst) u čl. 62/1. propisuje: »(1) Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (u daljnjem tekstu: ustavno pravo)«.

koje Ustavni sud uzima u razmatranje. S obzirom na predmet spora između državnih službenika i Republike Hrvatske, brojnošću se izdvajaju dvije velike skupine:

- a) ustavne tužbe podnesene protiv rješenja o prestanku državne službe, pri čemu je najveći broj tih ustavnih tužbi vezan uz institut stavljanja na raspolaganje uređen Zakonom o državnim službenicima i namještenicima iz 2001.;
- b) ustavne tužbe vezane uz ostvarenje tužbenih zahtjeva državnih službenika za isključivo materijalnim pravima (novčanim isplatama) za koja smatraju da im pripadaju na temelju zakona ili drugih propisa odnosno kolektivnog ugovora za državne službenike.

S aspekta ustavnog sudovanja i zaštite koju pruža Ustavni sud, zasigurno je zanimljivija druga skupina ustavnih tužbi, odnosno one vezane uz ostvarenje tužbenih zahtjeva državnih službenika za isključivo materijalnim pravima (novčanim isplatama) za koja smatraju da im pripadaju na temelju zakona, drugih propisa ili kolektivnog ugovora za državne službenike. U dosadašnjoj ustavnosudskoj praksi u toj se skupini brojnošću izdvajaju:

- ustavne tužbe protiv presuda nadležnih sudova kojima se odbijeni tužbeni zahtjevi državnih odnosno javnih službenika za isplatama razlika plaća na područjima posebne državne skrbi,⁵⁵
- ustavne tužbe protiv presuda nadležnih sudova kojima su odbijeni tužbeni zahtjevi državnih službenika za isplatama

⁵⁵ Usp., primjerice, odluku br. U-III-3410/2003 od 4. ožujka 2004. (odluka o odbijanju ustavne tužbe protiv presuda nadležnih sudova kojima su odbijeni tužbeni zahtjevi javnog službenika, zaposlenog na Hrvatskim željeznicama, za isplatom razlike plaće na području posebne državne skrbi); odluku br. U-III-471/2002 od 6. veljače 2003. (odluka o odbijanju ustavne tužbe protiv presuda nadležnih sudova kojima su odbijeni tužbeni zahtjevi djelatne vojne osobe za isplatom razlike plaće na području posebne državne skrbi); odluku br. U-III-1295/2004 od 7. srpnja 2004. (odluka o odbijanju ustavne tužbe protiv presuda nadležnih sudova kojima su odbijeni tužbeni zahtjevi djelatnika MUP-a, policijskog službenika, za isplatom razlike plaće na području posebne državne skrbi poslije 1. kolovoza 2000.); odluku br. U-III-2767/2002 od 26. listopada 2005. (odluka o usvajanju ustavne tužbe protiv presuda nadležnih sudova kojima su odbijeni tužbeni zahtjevi djelatnika MUP-a, policijskog službenika, za isplatom razlike plaće na području posebne državne skrbi prije 1. kolovoza 2000.).

božićnica i jubilarnih naknada na temelju odredbi kolektivnog ugovora za državne službenika,⁵⁶

- ustavne tužbe protiv presuda nadležnih sudova kojima su odbijeni tužbeni zahtjevi državnih službenika za isplatama određenih naknada priznatih pravilnicima ili drugim propisima nadležnih ministara (primjerice, tužbeni zahtjevi državnih službenika MUP-a za isplatama naknada za građanska odijela koju je odredio ministar unutarnjih poslova svojim pravilnikom).⁵⁷

Zanimljivo je da svi navedeni sporovi pripadaju sporovima male vrijednosti, tako da nijedan od njih ne zadovoljava uvjete za pristup Vrhovnom sudu odnosno uvjete za reviziju. S druge strane, u velikom broju navedenih predmeta zapažena je neusklađena i neujednačena praksa među županijskim sudovima, za ujednačivanje koje je nadležan isključivo Vrhovni sud.⁵⁸

U takvoj pravnoj situaciji, Ustavni sud stavljen je u iznimno osjetljivu poziciju, jer je prisiljen preuzimati ustavnu nadležnost Vrhovnog suda pri ujednačivanju sudske prakse županijskih sudova. Doveden je u položaj da najvećma odlučuje o pukoj zakonitosti sudskih presuda donesenih u sporovima koje državni službenici pokreću protiv RH kao svog poslodavca. Notorna je činjenica da svaka uočena nezakonitost ne može dovesti niti dovodi do povrede ljudskog prava ili temeljne slobode zajamčene Ustavom (ustavnog prava). Zbog položaja u koji je doveden, međutim, Ustavni sud – protivno mjerodavnim odredbama Ustava – dobiva sve više obilježja redovnog suda trećeg stupnja, sankcionirajući i puke nezakonitosti sudskih odluka. Ustavni sud pri tome u najvećem broju slučajeva vezanih uz službeničke odnose utvrđuje povredu jamstva na jednakost pred zakonom, propisanog čl. 14/2. Ustava, koje se ustavno jamstvo na taj način – kroz ustavnosudsku praksu – u cijelosti izjednačilo s materijalnom povredom zakona. Ustavni je sud u svom Izvješću Hrvatskom saboru od 24. veljače 2005. osobito

⁵⁶ Usp., primjerice, odluke br. U-III-795/2004 od 27. listopada 2004. i U-III-2280/2004 od 30. ožujka 2005.

⁵⁷ Usp., primjerice, odluku br. U-III-4717/2004 od 26. listopada 2005.

⁵⁸ Čl. 118/1. Ustava propisuje: »Vrhovni sud, kao najviši sud, osigurava jednaku primjenu zakona i ravnopravnost građana«.

istaknuo poremećaj u nadležnostima između Ustavnog suda i Vrhovnog suda.⁵⁹

Nužne izmjene Zakona o parničnom postupku, na koje je upozorio Ustavni sud u navedenom Izvješću, do danas nisu učinjene. Stoga još

⁵⁹ »II. Ostvarivanje ustavne obveze Vrhovnog suda Republike Hrvatske da kao najviši sud osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana (članak 118. stavak 1. Ustava)

1. Prema odredbi članka 118. stavka 1. Ustava, Vrhovni sud Republike Hrvatske osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana.

Ustavni sud je u ustavnosudskim postupcima pokrenutim ustavnim tužbama utvrdio da je pred sudovima u tijeku ili je pravomoćno okončano nekoliko tisuća parničnih postupaka o pravu državnih službenika i namještenika na isplatu božićnice i dara za djecu za 2000. godinu na temelju Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike za 2000. godinu ('Narodne novine', broj 42/00), te da su sudovi o tom pravu sudili različito. Tako je utvrđeno da općinski sudovi koji spadaju pod nadležnost županijskih sudova u Osijeku, Zadru, Požegi, Koprivnici i Bjelovaru odbijaju postavljene tužbene zahtjeve službenika i namještenika, dok općinski sudovi koji spadaju pod nadležnost županijskih sudova u Varaždinu, Puli, Gospiću, Velikoj Gorici, Karlovcu, Zlataru, Dubrovniku, Šibeniku, Čakovcu, Rijeci i Virovitici usvajaju tužbene zahtjeve te nalažu Republici Hrvatskoj, kao poslodavcu, isplatu božićnice i dara za djecu za 2000. godinu.

Uvažavajući ustavnu nadležnost Vrhovnog suda Republike Hrvatske, te odredbe članka 22. stavka 1. točaka 1. i 2. Zakona o sudovima ('Narodne novine', broj 3/94, 75/95, 100/96, 115/97, 131/97, 129/00, 67/01, 5/02, 101/03, 117/03 i 17/04), od tog je Suda zatraženo pravno stajalište ili prijepis odluke u revizijskom postupku u svezi navedenih sudskih predmeta.

Vrhovni sud izvijestio je ovaj Sud da nije zauzimao pravno stajalište te da je reviziju izjavljenu u istovrsnim predmetima svojim rješenjem, broj: Revr-557/04-2 od 13. siječnja 2005. godine, odbacio kao nedopuštenu, jer se u ovim slučajevima radi o sporovima male vrijednosti, pa drugostupanjski sud ne može dopustiti reviziju na temelju odredbe članka 382. stavka 2. Zakona o parničnom postupku ('Narodne novine', broj 53/91, 91/92, 112/99 i 117/03).

Sukladno navedenom, u konkretnim je sudskim postupcima sudska praksa između županijskih sudova ostala neusklađena.

2. Jedan od razloga neusklađenosti sudske prakse jesu i odredbe članaka 382. i 385. Zakona o parničnom postupku, koje propisuju uvjete za izjavljivanje revizije u parničnom postupku. Naime, u svim postupcima u kojima je predmet spora male vrijednosti (do 5.000,00 kuna), te su odredbe zapreka Vrhovnom sudu Republike Hrvatske da usklađuje različitu praksu županijskih sudova i onda kad se nedvojbeno utvrdi da različita sudska praksa postoji.

Usljed nemogućnosti pristupa Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, u takvim i sličnim sudskim predmetima, stranke podnose ustavne tužbe protiv odluka županijskih sudova (npr. od ukupno 3602 ustavne tužbe podnesene u 2004. godini gotovo 68 posto odnosilo se na presude županijskih sudova) očekujući da će Ustavni sud osigurati jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana, a što je ustavna nadležnost Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

nije moguće ocijeniti mogu li odgovarajuće izmjene pozitivnog zakonodavstva dovesti do uređivanja odnosa između Ustavnog suda i Vrhovnog suda u skladu s čl. 118/1. Ustava, što je istodobno i pretpostavka za zauzimanje novog pravnog stajališta Ustavnog suda u primjeni čl. 14/2. Ustava.

V. Umjesto zaključka

Polazeći od sadržaja čl. 29/1. Ustava i čl. 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, nije vjerojatno očekivati da će Ustavni sud u svojoj praksi prihvatiti pravna stajališta (funkcionalni kriterij) Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, kao tijela Vijeća Europe, te pravna stajališta Europske komisije i Europskog suda pravde Europske zajednice, kao tijela Europske unije, vezana uz status državnih službenika kao nositelja poslova javne vlasti, odnosno uz sporove koje oni pokreću u vezi s uvjetima državne službe protiv države kao svoga poslodavca.

S druge strane, razvidno je da ustavnosudska zaštita u Hrvatskoj danas izlazi izvan okvira ustavnih zadaća Ustavnog suda u užem smislu riječi, i to, primjerice, iz velikog broja ustavnih tužbi vezanih uz tužbene zahtjeve državnih službenika za isplatom minornih novčanih iznosa (sporovi male vrijednosti) za koje državni službenici smatraju da im pripadaju na temelju zakona ili drugih propisa odnosno kolektivnog ugovora za državne službenike (božićnice, jubilarne naknade, dodatak za djecu, naknade za službenu odjeću, i sl.).

U takvoj pravnoj situaciji, izvjesno je da će Ustavni sud biti prisiljen preispitati svoj dosadašnji pristup ustavnosudskoj zaštiti pojedinih materijalnih prava državnih službenika.

3. Temeljem ovlasti iz članka 128. alineje 5. Ustava Ustavni sud izvješćuje Hrvatski sabor o potrebi odgovarajućih izmjena Zakona o parničnom postupku, kojima bi se omogućilo da u navedenim i sličnim slučajevima Vrhovni sud Republike Hrvatske odluči o pojedinačnom predmetu i uskladi različitu sudsku praksu županijskih sudova, ostvarujući time svoju ustavnu zadaću iz članka 118. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske.«

Izvješće Hrvatskom saboru br. U-X-835/2005 od 24. veljače 2005., NN br. 30/05.

Postavlja se pitanje bi li ustavnopravno bilo prihvatljivo ograničiti zaštitu materijalnih prava državnih službenika u postupku pred Ustavnim sudom na ona materijalna prava iz državne službe koja su državnim službenicima priznata zakonom (tzv. zakonska prava ustanovljena aktom parlamenta), a uskratiti je za materijalna prava koja se državnim službenicima priznaju propisima niže pravne snage od zakona (primjerice pravilnicima ministara i drugih čelnika tijela državne uprave) odnosno kolektivnim ugovorom za državne službenike. To više što upravo materijalna prava dodijeljena tim aktima čine većinu sporova male vrijednosti, ali i većinu predmeta pred Ustavnim sudom iz područja službeničkog prava.

Literatura

- Borković, I., *Upravno pravo*, VII., izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine d.d., Pravna biblioteka – udžbenici, 2002.
- Dika, M., *Utvrđivanje činjeničnog stanja u reformiranom pamičnom postupku, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Zagreb: Organizator, 2003.
- Freedom of movement of workers and access to employment in the public service of the Member States – Commission action in respect of the application of Article 48(4) of the EEC Treaty (Communication from the Commission of the European Communities published in OJECčno. C 72 of 18 March 1988.
- Galić, A., *Pravica do poštenoga sojenja v pravdnem postopku (Prikaz s poudarkom na praksi Evropskog sodišča za človekove pravice ter slovenskega in nemškega ustavnog sodišča)* – disertacija, Ljubljana, 1998.
- Gomien, D., Harris, D. D., Zwaak, L., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Strasbourg: Council of Europe, 1996. (reprinted 1999.)
- Iličić Topolovec, S., *Pravičan postupak iz članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – građanskopravni aspekt*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Zagreb – magistrski rad: Zagreb 2006.
- Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, knjiga I., Zagreb: PFZ, 1983.
- Kregar, J., Pusić, E., Šimonović, I., *Kadrovi u upravi. Naša zakonitost*, Zagreb, 7 (1985.)
- Krbek, I., *Upravno pravo. II. knjiga – Organizacija javne uprave*, Zagreb: Tisak i naklada Jugoslavenske štampe d.d., 1932.

Krbek, I., *Lica u državnoj službi*, Zagreb: Izdavački zavod JAZU, 1948.

Öhlinger, T., *Austria and Article 6 of the European Convention on Human Rights*. *European Journal of International Law – EJIL*, Vol. 1, 1–2 (1990), str. 286–291.

URL: <http://www.ejil.org/journal/Vol1/No1/art18.html>.

Potočnjak, Ž., *Posebnosti radnih odnosa državnih službenika, Jubilamo XX. savjetovanje Hrvatskog društva za građanskopravne znanosti i praksu – Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i prakse, Godišnjak 12*, Zagreb: Organizator, 2005.

CIVIL SERVANTS' STATUS:
LEGAL VIEWPOINTS
AND THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS, THE EUROPEAN COURT
OF JUSTICE, AND THE CONSTITUTIONAL COURT
OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

The status of civil servants whose jobs are related to executing public authority or who are in charge of performing tasks form the scope of state administrative bodies stipulated in the Constitution, laws, or other regulations based on the Constitution and law, differs from the status of private law employees. Beginning with the particularities of civil servants' relations, the author discusses whether civil servants are protected by the guarantees stipulated in the Croatian Constitution and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms when they file cases against the State with regard to the conditions of their service?

The European Court of Human Rights has been preoccupied with general applicability of the first sentence of Article 6, Paragraph 1 of the Convention to the cases concerning civil servants' relations. The Court's legal viewpoints in that matter have changed. These changes are presented in the paper together with a detailed description of the Court's current legal viewpoint on civil servants' relations based on the functional criterion, which originates from civil servants' tasks and competences. According to this criterion, cases filed by civil servants against their employer – the State – are excluded from

Article 6, Paragraph 1 of the Convention if the civil servant filing the case is in charge of the protection of general interests of the State.

The European Commission and the European Court of Justice have similar viewpoints, which is visible from their interpretation of the applicability of Article 48, Paragraph 4 of the Treaty of the European Economic Community. The Treaty signed on 25 March 1957 marked the foundation of the EEC and its Article 48, Paragraph 4 regulates the cases of permitted deviations from the freedom of movement of workers within the Community considering their employment in public services.

Unlike the above mentioned European institutions, the Constitutional Court of the Republic of Croatia has not accepted the functional criterion, and, therefore, civil servants in Croatia who perform tasks related to executing public authority have the right to constitutional-court protection with regard to the conditions of their service. Such approach of the Constitutional Court has originated from different scopes of Article 29, Paragraph 1 of the Constitution and Article 6, Paragraph 1 of the Convention, as well as from insufficiently regulated demarcation of competence between the Constitutional Court and the Supreme Court of the Republic of Croatia, which is the highest court in the country, with powers to ensure equal applicability of laws and equality of citizens in the courts of law.

Key words: civil servant, civil servants' dispute, functional criterion, the Constitutional Court of the Republic of Croatia, the European Court of Human Rights, the European Union