

# Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005.

Anamarija Musa\*

UDK 35.08(4:497.5)

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno 6. 6. 2006.

Prihvaćeno 27. 11. 2006.

Europski standardi u pogledu službeničkog prava dio su europskog upravnog prostora kao neformalnog *acquis communautaire* definiranog zbog potrebe za procjenom kapaciteta javnih uprava zemalja u tranziciji za članstvo u Europskoj uniji. Standardi i načela definirani su u nacionalnim zakonodavstvima članica Unije te se razvijaju kroz praksu njezinih institucija. Državna služba treba biti profesionalna i utemeljena na merit-načelu, djelovati u javnom interesu, zakonito, efikasno, odgovorno, neutralno i nepristrano, s jasno određenim pravima i obvezama službenika i adekvatnom zaštitom njihova položaja. Hrvatski Zakon o državnim službenicima uglavnom usvaja europske standarde, ali konačna ocjena usklađenosti hrvatskog službeničkog prava s europskim standardima ovisit će o cjelovitoj regulaciji i primjeni u praksi zakonskih i podzakonskih akata koji su još u fazi izrade.

---

\* Mr. sc. Anamarija Musa, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, Zagreb University)

*Ključne riječi:* europski standardi, europski upravni prostor, državni službenici, službeničko pravo, Zakon o državnim službenicima – Hrvatska

## 1. Uvod

Potreba za definiranjem europskih upravnih standarda javila se 1990-ih kao odgovor na mogućnost proširenja Europske unije (EU) na tranzicijske zemlje srednje i istočne Europe. Iako prijašnja proširenja nisu pred zemlje kandidate postavljale uvjete u pogledu organizacije i funkcioniranja javne uprave, neadekvatnost i slab institucionalni kapacitet naslijeđenih javnih uprava u zemljama u tranziciji doveli su u pitanje mogućnost zemalja kandidata da učinkovito i u potpunosti ispunjavaju obveze iz potencijalnog članstva u EU. Zato su europske institucije odredile upravnu reformu kao jedan od temeljnih preduvjeta za članstvo, definirajući standarde koje trebaju dostići javne uprave tranzicijskih zemalja.

Jedan od najvažnijih segmenata upravnih reformi jest uspostavljanje moderne, profesionalne, neovisne i kvalitetne državne službe odnosno takva regulacija statusa državnih službenika koja omogućuje razvoj njihovih profesionalnih potencijala, stručan, nepristran i učinkovit rad te adekvatnu pravnu zaštitu njihova položaja, uz privlačenje kvalitetnih ljudi u upravu. U tom se smislu kroz dokumente donesene na razini EU i Vijeća Europe kao i iz aktivnosti njihovih servisnih organizacija, kao što je SIGMA, naziru standardi i načela službeničkog prava. Ta su načela, kao i načela europskog upravnog prostora općenito, usvojena u nacionalnim zakonodavstvima država članica i razvijena u praksi europskih institucija te kao takva predstavljaju kriterije za procjenu institucionalnog kapaciteta javnih uprava država kandidata.

U prvom dijelu teksta izlažu se europski upravni standardi u pogledu službeničkog prava, razmatraju neki važniji dokumenti doneseni u okviru EU i Vijeća Europe te se ističe uloga standarda u procjeni kapaciteta tranzicijskih javnih uprava. Drugi dio teksta posvećen je analizi novog Zakona o državnim službenicima iz 2005. u svjetlu zahtjeva koji se postavljaju za zakonsku regulaciju državne službe od strane EU.

## 2. Europski ustavni standardi

### 2.1. Europski upravni prostor

Pristupni kriteriji Vijeća EU postavili su neposredan zahtjev pred javne uprave kandidata u smislu prihvaćanja upravnih načela država članica, ali ih nisu eksplicitno odredili. S obzirom na široko postavljene zahtjeve za članstvo, kao što je npr. zahtjev Vijeća sa sastanka u Madridu 1995. o prilagodbi upravnih i pravosudnih struktura kako bi bile sposobne usvojiti pravo EU i učinkovito ga primjenjivati, SIGMA<sup>1</sup> je interpretirala pristupne kriterije u smislu skupa upravnih standarda, utemeljenih na načelima upravnog prava u zemljama članicama, koji se zbog djelovanja Europskog suda primjenjuju u EU i vode svakodnevno ponašanje upravnih službenika (Cardona, 2001: 2). Tako definirani standardi indikator su kapaciteta javnih uprava država kandidata da učinkovito primjenjuju *acquis communautaire* te čine sadržaj europskog upravnog prostora u najstajanju (šire u: Musa, 2006).

Glavne europske upravne standarde definirala je SIGMA (1999: 8-14). Oni predstavljaju neformalni *acquis*, a to su: (1) vladavina prava, u smislu pravne sigurnosti i predvidivosti upravnog djelovanja; (2) otvorenost i transparentnost postupanja javne uprave; (3) odgovornost javne uprave zakonodavnim i sudskim tijelima te hijerarhijska odgovornost; (4) efikasnost u korištenju javnih prihoda i učinkovitost u postizanju ciljeva javnih politika. Ta se načela općenito mogu smatrati temeljima legitimiteta javne uprave u demokratskom društvu.

### 2.2. Uskladenost nacionalnih uprava s europskim standardima

Odgovaraju li zemlje kandidati postavljenim kriterijima procjenjuje se prema izvještajima inicijative SIGMA i izvještajima Europske komisije (EK). U tu je svrhu SIGMA razvila posebnu metodologiju procjene

---

<sup>1</sup> *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*, zajednička inicijativa OECD-a i EU utemeljena 1992. u svrhu pružanja pomoći tranzicijskim zemljama u provođenju političkih i upravnih reformi.

temeljnih vrijednosti (tzv. *baseline assessment framework*) na kojoj se temelje i izvještaji EK o napretku kandidata u ispunjavanju uvjeta za članstvo i koja je sredstvo promoviranja razvoja horizontalnih kapaciteta javne uprave u tranzicijskim zemljama. SIGMA je 1999. na zahtjev EK izradila dokument (SIGMA, 1999a) koji određuje skup kriterija<sup>2</sup> za šest ključnih područja javnog upravljanja (oblikovanje javnih politika i koordinacija, državna služba, upravljanje financijama, unutrašnja financijska kontrola, javne nabave i vanjska revizija), a koji inkorporira i postojeće propise Unije, posebno u području financijske kontrole i javnih nabava. Značajno je da su ti kriteriji razvijeni i na temelju konzultacija sa samim zemljama kandidatima te predstavljaju odmak od uvriježene politike uvjetovanja članstva u EU preuzimanjem određenih konkretnih rješenja.

### 3. Europski standardi službeničkog prava

Poseban segment europskog upravnog prostora jesu načela i standardi koji se odnose na službeničko pravo, posebno karakter državne službe i položaj državnih službenika. Važnost posebne regulacije položaja državnih službenika datira od nastanka suvremene države i uprave u 17. stoljeću (Borković, 1999: 3, 9), ali u današnje je vrijeme, s povećanjem broja upravnih poslova, javnih službi i općeg apsolutnog i relativnog porasta uprave (v. Pusić, 2002: 76–83, 88–98) te činjenice da državni službenici u svom radu vrše javne ovlasti, cjelovita pravna regulacija njihova položaja postaje svojevrsna garancija kvalitete samih službenika i njihova rada. U tom smislu službeničko pravo čini »skup pravnih propisa kojima se reguliraju temeljna pitanja pravnog statusa javnih službenika« (Borković, 1999: 5; v. Ravnić, 2004: 181–207).

U definiranju standarda SIGMA polazi od temeljne dužnosti svake države da, u ostvarenju javnog interesa i obveze pružanja javnih usluga,

<sup>2</sup> Povezano s konceptualnim sukobom između stare weberijanske javne uprave i novog javnog menadžmenta (v. Koprić, 2005: 39–40), potrebno je napomenuti da je pristup inicijative SIGMA pravni pristup koji se temelji na tradiciji javne uprave u kontinentalnoj Europi (Cardona, 2001: 9).

osigura učinkovito, profesionalno i nepristrano djelovanje javne uprave. Da bi se to postiglo, državna služba (*civil service*) treba ispunjavati sljedeće uvjete (SIGMA, 1999: 20–22):

1. *djelovanje u javnom interesu* – odvajanje javne i privatne sfere od presudne je važnosti te stoga javni interes mora imati prioritet i biti zaštićen od upletanja privatnih interesa;
2. *depolitizacija i profesionalizacija državne službe* – odvajanje politike i uprave je nužno jer unutar javne domene postoje dva odvojena, iako međusobno povezana, dijela koja počivaju na različitoj logici i izvoru legitimiteta i imaju različitu prirodu;
3. *odgovornost državnih službenika* – zahtjev za razvojem individualne odgovornosti i napuštanjem prijašnje prakse kolektivnog odlučivanja, što uključuje jasno definiranje odgovornosti za odluke i postupke te regulaciju odgovarajućih mehanizama i njihovo provođenje u praksi;
4. *jasno definirana prava i obveze državnih službenika* te odgovarajući stupanj zaštite službe i visine plaća;
5. *merit-načelo* – zapošljavanje i napredovanje u službi trebaju biti utemeljeni na sposobnostima, uz isključivanje mogućnosti patronaže, diskriminacije i proizvoljnosti.

U cjelini, državni službenik treba biti obrazovan, s naročitim stupnjem profesionalizma i integriteta, podložan pravnim propisima koji omogućuju učinkovito obavljanje funkcija, a koji ga štite od upletanja politike i interesnih grupa, osiguravaju odgovarajuću plaću kako bi se smanjila mogućnost korupcije te osiguravaju selekciju kandidata za službu koja se temelji na sposobnostima, u svrhu odabira najpogodnijeg kandidata i isključenja mogućnosti patronaže.

Važno je napomenuti da SIGMA i EU pri tome nemaju pretenzija nametati državama članicama i kandidatima za članstvo rješenje u pogledu same definicije državnog službenika. U definiranju pojma javnog odnosno državnog službenika teorija razlikuje organizacijski (formalni) i funkcionalni aspekt, ovisno o tome ističe li se važnost organizacijskog oblika tijela u kojem službenici rade ili određuju li pojam službenika prema sadržaju funkcije koju obavlja i ostalim svojstvima koje iz toga proizlaze (Borković, 1999: 35–36). S obzirom na to da je određivanje samog pojma državnog (ali i javnog) službenika »jedna od najsloženijih i najtežih zadaća teorije upravnog, osobito službeničkog

prava« (Omejec, 2006: 48), razumljivo je nastojanje inicijative SIGMA (1999: 23) da taj problem zaobiđe uvažavajući različite povijesno uvjetovane koncepte državne službe te ostavljajući državama na volju hoće li kategoriju državnih službenika odrediti u širem smislu prema kojem je svaki javni službenik dio državne mašinerije (Francuska, Irska, Nizozemska, Švedska, Litva) ili u užem smislu koji državnim službenicima smatra samo one koji obavljaju one funkcije koje su isključivi prerogativ države (Njemačka, Austrija, Ujedinjeno Kraljevstvo, Danska, Italija, Mađarska, Poljska).

Zakonska i podzakonska regulativa, dosljedno poštovanje načela zakonitosti te odgovarajuća službenička politika smatraju se ključnim elementima u stabilizaciji, depolitizaciji i profesionalizaciji državne službe (slično Verheijen, 2000: 23). Osnovna je svrha propisa koji reguliraju položaj državnih službenika da jasno utvrde mehanizme kontrole i odgovornosti kako bi se spriječila zloupotreba javnih ovlasti i neučinkovito upravljanje javnim prihodima, daju legitimitet javnoj upravi u očima građana i poreznih obveznika kako bi se izgradilo povjerenje javnosti u upravu i državu u cjelini, uspostave jasnu granicu između političke i upravne sfere, ostvare profesionalni kontinuitet u upravi, povećaju predvidljivost njezina djelovanja te osiguraju mehanizme za privlačenje najboljih kandidata i njihovo zadržavanje u upravi realnim izgledima za profesionalni razvoj i samoostvarenje (SIGMA, 1999: 22-23). Konkretizacija tih ciljeva putem pravne regulative obuhvaća sljedeća rješenja koja su predmet evaluacije inicijative SIGMA i EK (Cardona, 2004: 4; Koprić, 2005: 37-38):

- jasno razgraničenje između političkih i službeničkih položaja u upravi kako bi se osigurala depolitizirana javna uprava, nezavisna od svakodnevnih političkih intervencija,
- zapošljavanje i napredovanje u službi mora biti utemeljeno na sposobnosti i kompeticiji kako bi se unaprijedila profesionalna razina javne uprave,
- hijerarhijska podređenost u upravnoj organizaciji uz vanjsku kontrolu zakonitosti kako bi se osnažile linije odgovornosti, ali i osigurala mogućnost službenicima da se odupru nezakonitim nalogima,
- kvalitetna regulacija dužnosti i prava službenika, posebno dužnosti političke neutralnosti, poštenja i sustava pozicija, poslova i angažmana nespojivih sa svojstvom državnog službenika,

- djelotvorna regulacija procesuiranja pritužbi službenika i zaštite njihovih službeničkih prava,
- pravedna regulacija ocjenjivanja rada službenika s dovoljnim jamstvima kako bi se službenici mogli zaštititi od nepravednih ocjena,
- platni sustav treba biti utvrđen zakonom, transparentan te s malim stupnjem slobode rukovoditelja u određivanju plaće pojedinog službenika,
- upravljački mehanizmi moraju biti takvi da osiguraju primjenu jedinstvenih standarda u čitavoj javnoj upravi bez obzira na to postoji li neki upravni organ koji je za to izričito i posebno nadležan.

### 3.1. Načela službeničkog prava u dokumentima Vijeća Europe i pravnim aktima Europske unije

#### 3.1.1. Pravo na dobru upravu

EU i Vijeće Europe u mnogim aktima inzistiraju na konceptu dobre uprave (*good administration*) te pravu na dobru upravu (*right to a good administration*).

Koncept dobre uprave utvrđen je Poveljom temeljnih prava EU koju su na sastanku u Nici 2000. usvojile zemlje članice EU. Ona čini integralni dio Ustavnog ugovora EU potpisanog 29. listopada 2004. Čl. 41. Povelje odnosno čl. II–101. Ustavnog ugovora ističe da se pravo na dobru upravu, kao subjektivno građansko pravo, odnosi na pravo svake osobe da s njezinim predmetom institucije i tijela Unije postupaju nepristrano, pravedno i u razumnom roku.<sup>3</sup> Dobra uprava uključuje i pravo svake osobe da bude saslušana prije poduzimanja bilo kakve

<sup>3</sup> Tako definiran pojam dobre uprave (*good administration*) treba razlikovati od pojma dobrog upravljanja ili dobre vladavine (*good governance*) koji se odnosi na funkcioniranje institucija i jačanje demokratskog legitimiteta suvremenih država, a propagira se u dokumentima OECD-a i EU. Dobro upravljanje odnosi se na proces donošenja odluka i njihove primjene te je utemeljeno na ideji da je javno upravljanje, zajedno s gospodarskim razvojem i socijalnom kohezijom, uvjet za trajni društveni napredak, a obuhvaća vladavinu prava, transparentnost, responsivnost institucija te orijentaciju na korisnike, participaciju građana uz pravičnost u postupanju prema građanima i inkluzivnost te odgovornost, učinkovitost i efikasnost u obavljanju javnih poslova.

mjere koja bi na nju mogla direktno ili indirektno utjecati, pravo svake osobe na pristup vlastitom spisu uz poštovanje legitimnog interesa povjerljivosti i profesionalne ili poslovne tajne te obvezu uprave da obrazloži svoju odluku. Pravo na dobru upravu uključuje i pravo na naknadu štete koju u obavljanju svojih funkcija počine tijela Unije ili njezini službenici, u skladu s općim načelima zajedničkim državama članicama. Dobra uprava znači i to da svaka osoba ima mogućnost obratiti se tijelima Unije pismeno na jednom od jezika Unije te da na istome jeziku dobije odgovor.<sup>4</sup>

Temeljna načela dobre uprave definirana su i zaključcima Europske konferencije o pravu na dobru upravu u okviru Vijeća Europe, koji ističu vladavinu prava kao njezin temelj i definiraju je putem sljedećih načela: jednakost, nediskriminacija, neutralnost, nepristranost, poštovanje prava na obranu, transparentnost, razmjernost i učinkovitost. Napominje se da dobra uprava nije vezana samo uz pravne aspekte, već se odnosi i na kvalitetu upravljanja, posebno na upravljanje ljudskim potencijalima, osposobljavanje i usavršavanje službenika te promjenu mentaliteta (dakle obuhvaća i prevladavajuću organizacijsku kulturu).<sup>5</sup>

Na kraju, čl. III-398. Ustavnog ugovora određuje da u obavljanju svojih funkcija institucije, tijela, uredi i agencije Unije imaju podršku europske uprave koja je otvorena, učinkovita i neovisna. Ta tri načela analogno se mogu primijeniti i na nacionalne uprave država članica te proizlazi da uprava (1) treba djelovati otvoreno i transparentno prema građanima omogućujući im ostvarivanje njihovih prava te biti podložna mehanizmima odgovornosti, (2) javne funkcije treba obavljati efikasno i učinkovito te (3) treba djelovati profesionalno i neovisno o vanjskim, prvenstveno političkim utjecajima.

### 3.1.2. *Standardi i načela službeničkog prava u dokumentima Vijeća Europe*

S obzirom na svoj zadatak promicanja i zaštite parlamentarne demokracije, vladavine prava te ljudskih prava, Vijeće Europe u okviru svojih

<sup>4</sup> Charter of Fundamental Rights, C 364/18 EN Official Journal of the European Communities, 18. prosinca 2000.

<sup>5</sup> The Right to Good Administration, Proceedings of the European Conference, Warsaw, 4-5 December 2003: 135–136.

institucija razmatralo je potrebu definiranja standarda koji se odnose na državne službenike. U tom su pogledu osobito važne Preporuka Parlamentarne skupštine 1617(2003) o reformi državne službe u Europi te dvije preporuke Odbora ministara – Preporuka R(2000)6 o statusu javnih službenika te Preporuka R(2000)10 o kodeksu ponašanja javnih službenika.<sup>6</sup>

Parlamentarna skupština Vijeća Europe usvojila je u rujnu 2003. na temelju izvještaja svog Odbora za ekonomske poslove i razvoj Preporuku 1617 o reformi državne službe u Europi. Njome je, između ostaloga, pozvala i EU da, polazeći od činjenice da je visoka kvaliteta državnih službenika vitalni preduvjet čvrste demokracije i vladavine prava, u (tada) budući Ustavni ugovor unese temeljna načela za europske i nacionalne javne službenike, kao što su opći i pravedni pristup javnim funkcijama, jednake mogućnosti za muškarce i žene, lojalnost, objektivnost i integritet. Preporuka sadržava osam točaka koje se odnose na potrebu za reformom i modernizacijom javne uprave, primjenu načela supsidijarnosti, depolitizaciju državne uprave i službe, jačanje profesionalizma u upravi te poboljšanje kvalitete osoblja.<sup>7</sup>

Preporuka R(2000)6 Odbora ministara Vijeća Europe o statusu javnih službenika u Europi<sup>8</sup> preporučuje državama članicama da u svo-

---

<sup>6</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1617(2003) on Civil Service Reform in Europe; Recommendation No. R(2000)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Status of Public Officials in Europe; Recommendation No. R(2000)10 of the Committee of Ministers on Codes of Conduct for Public Officials. Čl. 15b. Statuta Vijeća Europe daje ovlast Odboru ministara da donosi preporuke članicama o pitanjima o kojima se Odbor složi kao o »zajedničkoj politici«. Preporuke nisu obvezujuće za članice, ali Statut ovlašćuje Odbor ministara da od vlada članica zahtijeva informaciju o radnjama koje su poduzete na temelju preporuka.

U okviru Vijeća Europe doneseni su i drugi dokumenti koji su važni za pitanja statusa državnih službenika, kao što su npr. Preporuka Parlamentarne skupštine o državnim službenicima u proširenoj Europi (Recommendation 1322(1997) on Civil Service in an Enlarged Europe) kojom se ističe potreba za harmonizacijom osnovnih načela o državnim službenicima, a na temelju koje je Projektna skupina za upravno pravo poduzela niz aktivnosti (nacrti preporuka, publikacije, izvještaji). Održane su i konferencije o usavršavanju državnih službenika sa svrhom ostvarivanja dobre uprave (2003) te o pravu na dobru upravu (2005). Opširnije v. [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/administrative\\_law\\_and\\_justice/](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/)

<sup>7</sup> Posebno se ističe da članice trebaju povećati financijska sredstva za profesionalno usavršavanje službenika na svim razinama te aktivno jačati institucije visokog obrazovanja.

<sup>8</sup> Javnim službenicima Preporuka smatra državne službenike, tj. one zaposlene u državnim tijelima koji dobivaju plaću iz državnog proračuna.

jem zakonodavstvu i praksi usvoje 17 načela dobre prakse pri izradi službeničkog zakonodavstva: (1) status službenika treba biti reguliran zakonom i kolektivnim ugovorima; (2) službenička politika treba biti u nadležnosti vlade; (3) kategorije službenika trebaju biti određene u svjetlu funkcija i odgovornosti koje obavljaju; (4) prijam u službu treba biti utemeljen na načelima jednakog pristupa, selekciji utemeljenoj na merit-načelu, pravednom i otvorenom natjecanju te bez diskriminacije; (5) postupak prijma treba biti otvoren i transparentan te uključivati pravnu zaštitu onih koji se natječu za mjesto u državnoj službi; (6) službenik se može premjestiti samo uz svoj pristanak; (7) napredovanje treba biti utemeljeno na merit-načelu; (8) prava službenika trebaju biti ista kao i prava ostalih građana, ali njihovo izvršavanje može biti uređeno kolektivnim ugovorom kako bi se uskladilo s izvršavanjem javnih funkcija (npr. politička prava, sindikalna prava); (9) zabrana diskriminacije po bilo kojoj osnovi; (10) poticanje sudjelovanja službenika u odlučivanju u pogledu organizacije, strukture i načela obavljanja javnih funkcija; (11) osigurati socijalnu zaštitu službenika; (12) plaća službenika treba biti adekvatna i usklađena s njihovim odgovornostima, a istodobno treba biti u funkciji postizanja ciljeva organizacije te osigurati službenika od rizika korupcije ili aktivnosti koje nisu u skladu s obavljanjem javnih funkcija; (13) obveze državnih službenika uključuju poštovanje vladavine prava, lojalnost demokratskim institucijama, diskreciju, neutralnost, nepristranost, hijerarhijsku podređenost, poštovanje javnosti i odgovornost; (14) zakonsko uređenje disciplinskog postupka i mogućnost ulaganja pravnih lijekova; (15) dužnost vlade osigurati službenicima jednake mogućnosti osposobljavanja i usavršavanja, što može biti uvjet za napredovanja; službenici imaju pravo i obvezu usavršavati se i osposobljavati; (16) do prestanka službe može doći samo u slučaju zakonom predviđenih razloga, uz osiguranu mogućnost ulaganja pravnih lijekova; (17) osigurati službenicima sudsku zaštitu njihovih prava u odnosu prema poslodavcu; država treba zaštititi državne službenike i od zloupotreba i pritisaka trećih osoba.

### 3.1.3. Kodeksi ponašanja

Sve se više ističe važnost donošenja pravila ponašanja i postupanja za javne službenike svrha kojih je postaviti branu proizvoljnosti i pružiti

službenicima vodič u njihovu svakodnevnom postupanju.<sup>9</sup> Preporuka R(2000)10 Odbora ministara Vijeća Europe o kodeksu ponašanja javnih službenika donosi model etičkog kodeksa u 28 članaka koji obuhvaćaju osnovna pravila kojih se službenici trebaju pridržavati u svome radu. On se ističe kao osnova za donošenje sličnih kodeksa u nacionalnim upravama.

U okviru EU Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja izradio je europski ombudsman (*The European Code of Good Administrative Behaviour*). On ulaže značajne napore da Kodeks postane dio europskog prava, s obzirom na to da čl. III-398. određuje da će se u europskim zakonima usvojiti odredbe koje će detaljnije urediti postupanje europskih upravnih službenika kako bi se ostvarila otvorena, efikasna i neovisna uprava. Institucije i službe EU donijele su po uzoru na taj kodeks i vlastite kodekse ponašanja (npr. EK).

## 4. Ocjene i izvještaji o napretku reforme službeničkog prava

### 4.1. Instrumenti procjene zakonske i podzakonske regulative

Radi procjene zakonske i podzakonske regulacije državne službe u državama kandidatima, SIGMA je izradila nekoliko dokumenata koji precizno navode niz kriterija te određuju upravne standarde u pogledu službeničkog prava. Značenje procjene službeničkog sustava u zemljama kandidatima temelji se na ideji da je kvalitetna i kompetentna uprava preduvjet za ostvarenje javnih politika i implementaciju prava EU, a osnovni resurs takve uprave njezini su službenici. Temeljni dokumenti su dva dokumenta, tzv. *papers*, koji detaljno preciziraju pitanja koja trebaju biti uređena zakonom odnosno podzakonskim aktima – *SIGMA Paper No. 5: Civil Service Legislation Contents Checklist, 1996*, i *SIGMA Paper No. 14: Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments), 1997*, te već spomenuti dokument

<sup>9</sup> Opširnije v. Musa, Anamarija, Kodeksi ponašanja javnih službenika (u pripremi).

koji ulazi u kategoriju tzv. najbolje prakse i obuhvaća procjenu zakonodavstva i prakse u šest ključnih područja javnog menadžmenta (*Control and Management Systems Baselines for European Union Membership*, 1999). SIGMA je 2002. objavila još jedan važan dokument za procjenu službeničkog sustava – *Civil Service Assessment Guidelines*, kojim se prikazuje stanje te detektiraju glavne slabosti i potrebne reforme.

U pogledu odnosa između zakona i ostalih propisa i akata, SIGMA u Dokumentu br. 14 (1997) preporučuje prepustiti regulaciju mnogih pitanja službeničkog prava tzv. regulatornim instrumentima (*regulatory instruments*) koji obuhvaćaju podzakonske akte (*secondary legislation*) te upravne direktive (*administrative directives*). Podzakonski akti trebali bi odrediti jedinstveni okvir i načela za uvjete čitave državne službe, dok čelnici ministarstava trebaju imati mogućnost da sami, uz ovlast utvrđenu podzakonskim aktom, donose različite provedbene propise koji detaljnije razrađuju navedena načela i standarde kako bi ih prilagodili potrebama pojedinog tijela državne uprave (upravne direktive). Razlog preferiranja upravnih direktiva (proceduralna pravila, upute, preporuke, kodeksi ponašanja, pravilnici o pojedinim praksama, običajna pravila, vodiči za tumačenje i sl.) SIGMA (1997: 4), nalazi u neadekvatnoj prijašnjoj praksi detaljnog propisivanja upravnog djelovanja putem podzakonskih akata koja nije pridonijela učinkovitom upravljanju ljudskim potencijalima u upravi.

SIGMA preporučuje sljedeća pitanja ostaviti podzakonskoj regulaciji (SIGMA, 1997: 2):<sup>10</sup> utvrđivanje i/ili razradu prava i dužnosti utvrđenih zakonom, uvjeti isključenja državnog službenika od korištenja nekog prava ili izvršenja dužnosti, utvrđivanje bitnih elemenata klasifikacijskog sustava, odredbe koje imaju financijske implikacije za proračun, odredbe koje dodjeljuju posebne ovlasti, postupci koji osiguravaju odgovarajuću zaštitu prava državnih službenika, obavezni postupci, odredbe koje reguliraju kazne ili pravne lijekove.

<sup>10</sup> Kao načela pri izradi podzakonskih akata ističu se: potreba utemeljenosti ovlasti na zakonu, potreba koordinacije od strane središnjeg tijela (vlada ili njezino tijelo inače nadležno za upravu), nužnost sudjelovanja samih državnih službenika u izradi tih propisa te potreba za kontrolom kvalitete propisa i njihovim objavljivanjem. Navodi se lista pitanja koja se odnose na sadržaj, pripremu, usvajanje i objavljivanje podzakonskih propisa i drugih akata (v. SIGMA, 1997: 5–7, 8–11).

## 4.2. Ocjene reformi službeničkog sustava u tranzicijskim zemljama

Zajednički većini izvještaja inicijative SIGMA i izvještaja EK, izvršenih na temelju spomenutih dokumenata, jesu zaključci da propisi i praksa koji se odnose na državne službenike usprkos reformskim naporima još uvijek pokazuju značajne nedostatke koji proizlaze iz problematičnog stajališta prema samom smjeru i idejnim vrijednostima reforme. Tako Cardona (2004: 9) na temelju ocjene stanja inicijative SIGMA u 10 kandidata za članstvo iz 2003. (dakle sadašnjih članica Unije) ističe da u nekim zemljama »prednosti neutralne i profesionalne državne službe nisu u potpunosti prihvaćene na političkoj razini, a postoje i dokazi o 'repolitizaciji'. Veza između profesionalizma u upravi i učinkovitog članstva u Europskoj uniji još uvijek nije u potpunosti internalizirana.« Problemi koji ometaju postizanje promjena između ostalog su i nejasna podjela odgovornosti za reformu te nedostatak centralne koordinacije i praćenja, nepostojanje zajedničkih standarda za čitavu upravu te nedostatak svijesti o potrebi dugoročnih predviđanja na području upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi (Cardona, 2004: 9; SIGMA, 1999: 25). Verheijen (2000: 25) kao razloge ograničenog napretka u razvoju upravnih kapaciteta općenito ističe nedovoljno razradenu strategiju reforme, nepostojanje konsenzusa u pogledu smjera i trajanja reforme uz česte promjene, ograničavanje reformi na izmjenu propisa bez djelovanja na ostale faktore (npr. organizacijsku kulturu), nedovoljnu uključenost i slabu podršku od strane samih službenika te neprivlačnost upravnih reformi za medije i građane zbog čega političari gube interes za provođenje reformi. Sažetak izvještaja o ocjeni stanja iz 2003. (Cardona, 2004: 13–15) prikazan je u tablici 1.

Tablica 1. Problemi državne službe u tranzicijskim zemljama

Državne službe još su uvijek u tranziciji	<ul style="list-style-type: none"><li>– razina profesionalizma ispod standarda zemalja članica EU</li><li>– negativan učinak na privlačenje i zadržavanje kvalitetnog osoblja</li></ul>
Zakonska osnova još je uvijek nepotpuna	<ul style="list-style-type: none"><li>– neadekvatna regulacija</li><li>– visok stupanj politizacije i patronaže</li><li>– nepotpuna i/ili spora provedba propisa</li><li>– otpor političke elite profesionalnoj i samostalnoj državnoj službi</li></ul>

Zapošljavanje i napredovanje nisu utemeljeni na zaslugama	<ul style="list-style-type: none"> <li>- neodgovarajuća primjena merit-sustava</li> <li>- nepravilna primjena propisa u praksi</li> <li>- zaobilaznje zakonom propisanih postupaka</li> <li>- problemi u sustavu napredovanja</li> <li>- neadekvatan sustav ocjenjivanja</li> </ul>
Visina plaće i način određivanja plaće otvaraju prostor za zloupotrebe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niske plaće utječu na kvalitetu osoblja te sklonost korupciji</li> <li>- diskrecijske ovlasti nad utvrđivanjem plaća otvaraju mogućnost zloupotreba</li> <li>- netransparentnost</li> <li>- arbitramo određivanje dodataka na plaću</li> </ul>
Plaća prema učinku uvedena u nepripremljenu menadžersku sredinu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- veliki dio plaće određuje se prema učinku, ali određivanje »učinka« nije adekvatno uređeno</li> <li>- loši savjeti stranih konzultanata</li> </ul>
Potrebni kontinuirani naponi međunarodnih financijskih institucija i EU kako bi se povećale plaće za glavne funkcije	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reforma platnog sustava ograničena proračunom i zahtjevima za ekonomskom stabilnošću</li> <li>- nedostatak informacija</li> <li>- slaba proračunska kontrola</li> </ul>
Naponi na reformi viših upravnih položaja dovode u pitanje napredak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- probno uvođenje sloja viših upravljačkih struktura koji radi prema posebnim propisima i uz jak materijalni stimulans</li> <li>- potrebni zaštitni mehanizmi koji sprječavaju deprofesionalizaciju i patronažu</li> </ul>
Nedovoljno razvijen sustav nematerijalne motivacije	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nedostaju nematerijalni poticaji</li> <li>- glavni oblik je usavršavanje</li> <li>- nedostatak interorganizacijske i intraorganizacijske mobilnosti</li> </ul>
Usavršavanje u velikoj mjeri ovisi o stranim donacijama	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ograničenje sredstava</li> <li>- slaba lokalna kontrola zbog pretjeranog sudjelovanja inozemnih konzultanata i financijskih sredstava</li> </ul>
Ograničenja korupcije nisu potpuna	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nedostatak povjerenja javnosti u državne službenike i dužnosnike</li> <li>- programi protiv korupcije trebaju dodatnu pomoć</li> </ul>

Neadekvatnost središnjih tijela za upravljanje reformom	<ul style="list-style-type: none"><li>– decentralizirano upravljanje ljudskim potencijalima</li><li>– krovno tijelo (ako postoji) nema dovoljno ovlasti i vlastitih resursa da osigura koherentan razvoj državne službe i dosljednost u provođenju pravila i propisa</li><li>– nemogućnost postavljanja zajedničkih standarda</li></ul>
Stimulacija ne potiče državne službenike na odgovornost	<ul style="list-style-type: none"><li>– slab okvir za uspostavljanje odgovornosti</li><li>– nema stvarne zaštite državnih službenika od nepotrebnih pritisaka</li><li>– upitna neutralnost i nepristranost</li></ul>
Oslabljena strukturalna odgovornost	<ul style="list-style-type: none"><li>– osnivanje agencija za obavljanje javnih poslova omogućilo zaobilazanje ograničenja redovitih sustava zapošljavanja i plaća</li><li>– agencije osnovane bez jasnog pravnog okvira i odgovornosti</li></ul>

Preuzeto i prilagođeno prema: Cardona (2004: 12–16).

I ocjena stanja javne uprave u balkanskim zemljama (uključujući i Hrvatsku) inicijative SIGMA iz 2004. (SIGMA, 2004: 11–12) ističe nedovoljan napredak u pitanjima profesionalizacije državnih službenika, upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi, neodgovarajući razmještaj državnih službenika, slabu upotrebu merit-načela, neatraktivnost državne službe, nisku razinu plaća i slično te predlaže ulaganje dodatnih napora u smjeru profesionalizacije te uspostavljanja odgovarajućeg sustava upravljanja ljudskim resursima, a posebno na stvaranju nove političke i upravne elite što je moguće samo uz razvijanje mreže institucija za upravno obrazovanje (SIGMA, 2004: 16–17).

## 5. Ocjene stanja u Republici Hrvatskoj

SIGMA je u lipnju 2005. objavila i dostavila EK dokument pod nazivom *Hrvatska: Ocjena javne službe i upravnog okvira (Croatia: Public Service and the Administrative Framework Assessment, 2005)* te na temelju

ocjene prijašnjeg Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. utvrdila da u odnosu na posljednji izvještaj iz 2003/2004. postoji ograničeni napredak u reformiranju državne službe u RH u pogledu profesionalizacije, depolitizacije te uspostave sustava upravljanja ljudskim potencijalima u upravi. Posebne se zamjerke upućuju višim slojevima koje popunjava politički imenovani kadar te činjenici da se i na službenička mjesta često dolazi prema političkim vezama i zaslugama. Uočeni su nedostaci sustava ocjenjivanja službenika, koji je nemotivirajući, ograničenih mogućnosti napredovanja te nepoticajnog platnog sustava, što sve zajedno odmaže zapošljavanju i zadržavanju kvalitetnih državnih službenika (SIGMA, 2005: 1).

U izvještaju EK iz studenoga 2005. o napretku RH za pristupanje EU u dijelu koji se odnosi na javnu upravu ističu se promjene zakonodavstva u području državne uprave iz 2005., ali i potreba daljnjih promjena, spor rad na decentralizaciji, potreba daljnjeg rada na reformi oružanih snaga i policije te civilnog nadzora nad tajnim službama i sl. U pogledu državne uprave, zaključak je EK da postoji dojam da reforma javne uprave nije prioritet hrvatske Vlade koji zahtijeva hitan tretman te da se primjećuje ograničeni napredak koji je postignut promjenama bez opće reformske strategije. Navodi se da izvještaji pravobranitelja za 2004. naglašavaju neučinkovitost državne uprave koja uglavnom ne poštuje zakonske rokove. Posebno se ističe da je Zakon o državnim službenicima iz 2005. (NN 92/2005; u daljnjem tekstu: ZDS ili Zakon) propustio provesti sveobuhvatnu depolitizaciju ostavljajući podložnim velik broj vodećih mjesta u upravi političkim imenovanjima te odgađajući propisanu konverziju položaja za Vladu u sljedećem mandatu. Također, ističe se da je primjena mnogih odredbi ZDS-a ovisna o podzakonskim propisima koje tek treba donijeti. Na kraju, Izvještaj izražava određenu skepsu u pogledu kvalitete novog ZDS-a ističući da »ostaje vidjeti do kojeg će stupnja primjena Zakona dovesti do profesionalne, učinkovite, odgovorne, transparentne i neovisne javne uprave koju Hrvatska treba te stvoriti važnu osnovu za uspješnu primjenu *acquis*.« (EC, COM(2005)561 final: 13).

## 6. Europski standardi službeničkog zakonodavstva i hrvatski zakon o državnim službenicima iz 2005.

Lista sadržana u *SIGMA Paper No. 5: Civil Service Legislation Contents Checklist, 1996* (u daljnjem tekstu: Dokument br. 5) izrađena je s ciljem da se olakša i pomogne pri izradi zakona o državnim službenicima u tranzicijskim zemljama kako bi takva regulacija bila u skladu s općim načelima usvojenima u zemljama EU te postavila osnove za stvaranje profesionalne i nepristrane državne službe. Osnovni cilj zakonske regulacije treba biti jačanje profesionalizma službenika s ciljem osiguranja integriteta, postizanje prilagodljivosti uprave promjenjivim potrebama, osiguranje legitimiteta uprave te povećanje atraktivnosti rada u upravi.

Dokument br. 5 rijetko preporučuje određena rješenja eksplicitno. Obično ističe koja pitanja »treba uzeti u obzir, kao i vjerojatne posljedice odabranih rješenja« (SIGMA, 1996: 6). Međutim, preferiranje pojedinih alternativa proizlazi iz stila kojim se pitanja postavljaju te razrade pojedinih pitanja u potpitanja. U tekstu se razmatraju lista postavljenih kriterija i zahtjeva te rješenja usvojena ZDS-om iz 2005.<sup>11</sup>

### 6.1. Primjena Zakona o državnim službenicima

Dokument br. 5 traži da se zakonom precizno odredi područje primjene zakona, definiraju pojedine kategorije na koje se zakon primjenjuje te jasno odredi koji se drugi propis primjenjuje na kategorije isključene od primjene. Iako ZDS dvjema odredbama određuje kategorije zaposlenika na koje se primjenjuje i njihovu definiciju, ta se regulacija ne podudara u potpunosti sa zahtjevima Dokumenta br. 5.

---

<sup>11</sup> Zakon je stupio na snagu 1. siječnja 2006., a podzakonski se propisi još uvijek izrađuju. Zakon je pripremljen uz podršku projekta CARDS 2001. *Potporna reformi javne uprave*, tako da su se već pri izradi trebale uzeti u obzir preporuke i kriteriji određeni od inicijative SIGMA. Na izradi Zakona sudjelovali su mahom strani konzultanti. Detaljnije o izradi Zakona i pojedinim rješenjima vidi Pičuljan (2005), Pipunić (2005), Pičuljan i Pipunić (2005).

Čl. 2. ZDS određuje da se Zakon primjenjuje na državne službenike u državnim tijelima, tj. tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima, kaznenim tijelima, stručnoj službi Hrvatskoga sabora, Ureda predsjednika Republike Hrvatske, stručnoj službi i uredima Vlade Republike Hrvatske, stručnoj službi Ustavnog suda Republike Hrvatske, stručnoj službi pučkog pravobranitelja, stručnoj službi pravobranitelja za djecu, stručnoj službi pravobranitelja za ravnopravnost spolova, Državnom uredu za reviziju i u drugim tijelima koja se osnivaju za obavljanje državne službe. Takva se definicija državnih službenika podudara s prijedlogom iz Dokumenta br. 5 koji ostavlja otvorenom mogućnost da se Zakon primjenjuje ne samo na službenike u tijelima državne uprave već i u tijelima kao što su ured predsjednika, parlament, ured ombudsmana, i sl. Dakle, Zakon usvaja organizacijsku definiciju (državna tijela), ali je modificira funkcionalnim aspektom. Naime, u čl. 3/2. definira se pojam državnih službenika kao osoba koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju *poslove iz djelokruga tih tijela* utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava. Međutim, već u sljedećem stavku ZDS dovodi vlastitu koncepciju u pitanje jer državnim službenicima smatra i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove (čl. 3/3.).<sup>12</sup> S obzirom na to da je uglavnom riječ o administrativnim i tehničkim poslovima, koji pripadaju u poslove unutarnjih službi svake upravne organizacije, a ne poslovima kojima se izvršava javna ovlast, osobe koje obavljaju takve poslove zapravo bi trebale biti uvrštene u kategoriju namještenika (sl. Potočnjak, 2005: 217). Suprotno tome, Zakon kategoriju namještenika definira kao osobe koje u državnim tijelima rade na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima obavljanje kojih je potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela (čl. 3/4.) (v. Pičuljan, 2005: 166). Iz takve formulacije proizlazi da bi i osobe koje su svrstane u kategoriju državnih službenika prema st. 3. potpadale pod definiciju namještenika (poslovi obavljanje kojih je potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela), međutim, zakonodavac ih je prethodnim stavkom izuzeo i definirao kao državne službenike. Takva je formulacija i u suprotnosti s

<sup>12</sup> Pretpostavljamo da su razlozi za to bili političke i socijalne prirode.

Dokumentom br. 5 koji se koristi pojmom *industrial state employees* kao pomoćnim osobljem koje obavlja tajničke i opće poslove, informatičke, zaštitarske i slične poslove, kao poslove kojima se ne izvršava javna ovlast, dakle izričito naglašuje da takvi poslovi ne sadržavaju u sebi javnu funkciju. U pogledu iste kategorije, Dokument br. 5 traži i da se zakonom jasno odredi u kojem se opsegu na nju primjenjuje te da odredi postoji li mogućnost da te kategorije nekim oblikom internog napredovanja (npr. dobivanjem potrebnih kvalifikacija ili polaganjem posebnog ispita) dobiju status državnih službenika. U pogledu namještenika, ZDS u čl. 139. određuje da se na njihova prava, obveze i odgovornosti primjenjuju opći propisi o radu i u skladu s njima sklopljeni kolektivni ugovori, dok se ZDS primjenjuje supsidijarno, samo kad je to izričito određeno. Mogućnost da namještenik nekim posebnim putem dobije status državnog službenika Zakon ne spominje, s obzirom na to da su osobe koje obavljaju pomoćne poslove većim dijelom ionako u statusu državnih službenika, pa stoga za njih vrijede opća pravila o prijmu u državnu službu.

Dokument br. 5 kao kriterij postavlja i određenje zakona u odnosu prema drugim kategorijama državnih zaposlenika kao što su suci, »naoružani službenici« (vojska, policija, carina, zatvorski službenici), zaposlenici u zdravstvenim i obrazovnim ustanovama, zaposlenici državnih poduzeća te paradržavnih agencija i ustanova. U pogledu tih skupina zaposlenika ZDS se ne primjenjuje istoznačno – one skupine koje Dokument br. 5 naziva »naoružanim službenicima« ulaze u kategoriju državnih službenika (zaposlenici u tijelima državne uprave), dok se javni službenici i suci u ZDS-u ne spominju niti se određuje koji se drugi propis na njih primjenjuje, iako to proizlazi kao zahtjev iz Dokumenta br. 5.

Status lokalnih službenika prema Dokumentu br. 5 također može biti reguliran istim propisom kao i za službenike središnje vlasti, a ako to nije slučaj, zakon bi trebao odrediti koji se drugi propis na njih primjenjuje. ZDS izuzima od primjene lokalne službenike određujući u čl. 144/3. da za službenike i namještenike u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i regionalne samouprave ostaje na snazi prijašnji Zakon o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. sve do stupanja na snagu posebnog zakona za lokalne i regionalne službenike. Proizlazi da ni status lokalnih službenika ni status javnih službenika još nije reguliran u skladu s reformskim nastojanjima, iako je praksa u tranzicijskim zemljama da se donose službenički zakoni koji obuhvaća-

ju sve razine upravljanja, pogotovo kad se uzme u obzir da Republika Hrvatska od svoje samostalnosti nije na adekvatan način regulirala status lokalnih službenika (v. Marčetić, 2005a: 49).

U pogledu osoba koje nisu trajno zaposlene u državnoj službi (politički, privremeni ili ugovorni službenici)<sup>13</sup> Dokument br. 5 traži da se zakonom odredi opseg njegove primjene na te kategorije, na koji se način angažiraju te postojanje ograničenja u zapošljavanju tih kategorija. Regulacija tog pitanja prema ZDS-u uglavnom se podudara sa zahtjevima Dokumenta br. 5. Tako u pogledu privremene službe ZDS određuje pojam državne službe na određeno vrijeme, način prijma u službu, trajanje i ograničenja (čl. 61.), dok u pogledu političkih i ugovornih službenika uvodi institut povjeravanja poslova (čl. 62.) koji se obavljaju u državnom tijelu, a nisu poslovi iz čl. 3/2. ZDS. Riječ je o slučajevima pružanja savjetničkih, političkih i stručnih usluga na temelju ugovora o djelu. Takva odredba ostavlja mogućnost za nepotizam i patronažu, ali koje su na taj način dobile zakonsku podlogu. Zakonsko ograničenje za takav tip zapošljavanja u državnoj službi jest financijsko, ali s obzirom na trendove u europskim zemljama koji sve veću prednost daju radu u fleksibilnijim aranžmanima i koje stoga možemo očekivati u budućnosti i u nas (v. Koprić, 2005: 68), ograničenje u proračunskim sredstvima zapravo je kontraproduktivno.<sup>14</sup>

## 6.2. Upravljanje državnom službom

Dokument br. 5 traži da se pitanja službeničkog sustava reguliraju, koordiniraju i nadziru iz jednog mjesta u izvršno-upravnom sustavu (*cross-government management*) kako bi se osiguralo jednako postupanje, poboljšala kvaliteta rada uprave, ojačala razina profesionalizma te postigla racionalna organizacija državne uprave. Zato Dokument br. 5

<sup>13</sup> Političkim službenicima Dokument br. 5 smatra one koje imenuju ministri ili druge izabrane osobe kako bi im pružali političke usluge ili usluge izrada javnih politika za vrijeme njihova mandata. Privremeni službenici su oni koji su zaposleni putem ugovora za obavljanje funkcija državne službe na određeno vrijeme ili za određenu svrhu.

<sup>14</sup> Izdaci za tako angažirane osobe ne smiju prelaziti 2% ukupnog iznosa sredstava za osnovne plaće s doprinosima u tekućoj godini osiguranim za određeno državno tijelo (čl. 62/2). Dodatno ograničenje jest da na taj način angažirane osobe ne mogu postati državni službenici bez provođenja postupka prijma u državnu službu (čl. 62/3).

zahtijeva da se takvo tijelo predvidi zakonom i odredi njegova nadležnost i odgovornost, ne presumirajući njegov organizacijski oblik i mjesto u izvršno-upravnom sustavu. Ostavljena je mogućnost da to bude posebno tijelo državne uprave (komisija ili uprava) s ovlastima izrade politike i donošenja sekundarnih propisa za čitavu državnu službu, ili središnja jedinica s vlastitom ekspertizom na području upravljanja ljudskim potencijalima i dužnošću koordinacije jedinica za ljudske potencijale u pojedinim tijelima državne uprave te ovlaštena za postavljanje zajedničkih standarda izradom podzakonskih akata.

Središnji državni ured za upravu (SDUU) ustrojen je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi RH (NN 199/03), a bavi se pitanjima planiranja zapošljavanja u državnoj upravi, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te radnopravnim položajem zaposlenih u državnoj upravi i lokalnoj i regionalnoj samoupravi.<sup>15</sup>

I ZDS u čl. 38.–39. spominje središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose koje je odgovorno za provedbu ZDS-a, prati stanje i predlaže mjere za razvoj državne službe i obavlja nadzor nad provedbom Zakona. U tom smislu SDUU predstavlja tijelo nadležno za upravljanje ljudskim potencijalima, koje koordinira rad jedinica za službeničke odnose, nadležnih za razvoj i upravljanje kadrovima, kao jedinica koje se ustrojavaju u državnim tijelima s 50 ili više zaposlenika (čl. 39.). Mogućnost da SDUU postane nositelj modernog pristupa upravljanja ljudskim potencijalima ovisit će o ukupnoj regulaciji službeničkog sustava, posebice podzakonskim aktima, ali i o njezinim praktičnim konzekvencijama te kvaliteti osoblja unutar samog SDUU (o ulozi SDUU opširnije v. Marčetić, 2006: 107–111).

### 6.3. Podzakonski propisi

Dokument br. 5 posebnu pažnju poklanja podzakonskoj regulativi te ističe potrebu za donošenjem podzakonskih i drugih akata posebice zbog nepraktičnosti odlučivanja o detaljima stručne naravi u parlamentu te potrebi za izmjenama propisa zbog promijenjenih okolnosti, osobito za vrijeme reforme. Traži se da zakon u potpunosti uzme u obzir

<sup>15</sup> Čl. 17a. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, NN 199/03, 30/04, 136/04, 22/05, 44/06.

neizbježnu potrebu za podzakonskim aktima te da jasno precizira ovlast za njihovo donošenje. Posebice se zahtijeva da zakon postavi širok okvir, načela i bit novog uređenja službeničkog sustava te kontroverzna pitanja, dok se podzakonskim aktima prepušta regulacija detalja, posebnosti ili rutinskih pitanja (npr. broj i raspored položaja, klasa, rangova i stupnjeva; postupak prijma i napredovanja, postupak ocjenjivanja rada; radno vrijeme; disciplinski postupci i sl.).

U pogledu spomenute ravnoteže, ZDS je uglavnom uvažio zahtjeve dokumenta, iako ne u istom opsegu u svim reguliranim područjima. Tako se npr. Zakonom prilično detaljno propisuje disciplinska odgovornost, ali se, na primjer, klasifikacija ili napredovanje ograničava na propisivanje načela u samo dva članka, dok se zapravo glavni dio regulacije prepušta uredbama Vlade. Pravno uređenje osnova klasifikacijskog sustava, sustava napredovanja i platnog sustava hrvatski zakonodavac izgleda ne smatra toliko važnim, iako na njemu počiva čitava državna služba, državna uprava te funkcioniranje drugih državnih tijela, a – na posljetku – racionalan i profesionalan upravni aparat temeljni je faktor institucionalnog kapaciteta koji toliko želimo ostvariti kako bismo otvorili vrata EU.

Posebno je zanimljiva preporuka Dokumenta br. 5 da se čitava legislativna shema predstavi parlamentu istodobno sa zakonom, što prema samome zakonu, a i u praksi (vremenska dimenzija, stručna dimenzija) nije provedivo. K tome, ističe se da bi zakon trebao sadržavati i vremenski raspored donošenja pojedinih podzakonskih propisa, o čemu zapravo ovisi stupanje na snagu pojedinih njegovih odredbi. U tom smislu, pravodobno i međusobno usklađeno donošenje podzakonskih akata ističe se kao esencijalno važan preduvjet primjene zakona i novog uređenja službeničkih odnosa.

ZDS na više mjesta određuje da će pojedine propise donijeti Vlada RH ili čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za upravu. Tako je prema čl. 145. Vlada u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Zakona dužna donijeti etički kodeks kojim se uređuju pravila ponašanja državnih službenika te niz uredbi (npr. o javnom natječaju i internom oglasu, državnom stručnom ispitu, Odboru za državnu službu, klasifikaciji radnih mjesta, napredovanju, izobrazbi, očevidnicima, posebnim vrstama rada, namještenicima), dok je SDUU-u prepušteno donošenje pravilnika o standardima i mjerilima u pogledu radnih mjesta te o sadržaju izvještaja o ocjenjivanju. Do kraja svibnja 2006., dakle

pet mjeseci po stupanju na snagu Zakona, Vlada RH donijela je samo pet uredbi i Etički kodeks,<sup>16</sup> dok najvažnije uredbe, o klasifikacijskom sustavu, o napredovanju i izobrazbi, još nisu donesene, iako o njihovoj primjeni ovisi čitav novi službenički sustav. Zakon kojim se reguliraju plaće i druga materijalna prava službenika (kao ni uredba koja bi se odnosila na namještenike) još nije donesen. Pri tome nije jasna motivacija zakonodavca da prepusti donošenje Etičkog kodeksa Vladi RH umjesto SDUU-u. I Dokument br. 5 predlaže da kodeks donese središnje tijelo, podrazumijevajući pri tome krovno, stručno tijelo sastavljeno od državnih službenika, a ne izvršno-političko tijelo.

#### 6.4. Određivanje izdataka za državne službenike

U pogledu određivanja troškova državne službe, traži se da zakonodavstvo jasno regulira tko i na koji način određuje i kontrolira izdatke za državne službenike (plaće, doplatke, mirovine, materijalne troškove), tko i na koji način određuje i nadzire broj državnih službenika u skladu s državnim proračunom te potrebne dodatne postupke koji trebaju omogućiti parlamentu da kontrolira troškove za osoblje kako bi se osigurala efikasnost u javnoj službi. ZDS ne regulira to pitanje, već za određivanje plaća i drugih materijalnih prava državnih službenika, sukladno čl. 144/2., predviđa donošenje posebnog zakona.

#### 6.5. Ulazak u državnu službu

Iako Dokument br. 5 eksplicitno ne daje prednost nijednom od klasifikacijskih sustava (karijernom sustavu odnosno sustavu položaja), traži da odredbe propisa koje se tiču selekcije kandidata te plaća, napredovanja i mobilnosti budu potpuno u skladu s odabranim sustavom. Dok kod klasifikacije službenika (karijerni sustav) pojedina klasa obuhvaća

<sup>16</sup> Uredba o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu (NN 8/2006), Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi (NN 8/2006), Uredba o upućivanju državnog službenika na rad izvan državne službe (NN 33/2006), Uredba o mogućnosti rada državnog službenika u izdvojenom mjestu i rada s nepunim radnim vremenom (NN 33/2006), Uredba o postupku, načinu polaganja i programu državnog stručnog ispita (NN 61/2006), Etički kodeks državnih službenika (NN 49/06).

sve službenike s istim određenim osobnim svojstvima, kod klasifikacije radnih mjesta (sustav položaja) pojedina klasa obuhvaća radna mjesta s jednakim ili sličnim radnim dužnostima i drugim obilježjima (opširnije v. Marčetić, 2005: 182–184). EK u svojim dokumentima i mišljenjima preferira karijerni sustav, pogotovo u tranzicijskim zemljama (Marčetić, 2005: 184, SIGMA, 1996), ali odredbe ZDS-a ne upućuju na jasno zacrtano rješenje. Iz odredbe o klasifikaciji radnih mjesta (čl. 74.) proizlazi da se prednost ipak daje sustavu položaja jer pojedine klase čine radna mjesta koja se klasificiraju prema potrebnom stručnom znanju, složenosti poslova, samostalnosti u radu, stupnju suradnje s drugim državnim tijelima i komunikacije sa strankama, stupnju odgovornosti i utjecaju na donošenje odluka. U istom članku ZDS utvrđuje tri osnovne kategorije radnih mjesta: radna mjesta rukovodećih državnih službenika, radna mjesta viših državnih službenika i radna mjesta nižih državnih službenika. Detaljna razrada radnih mjesta prepušta se uredbi Vlade.

### 6.5.1. *Kvalifikacije za ulazak u državnu službu*

U pogledu kvalifikacija za prijam u državnu službu, Dokument br. 5 traži da se zakonom propiše koje kvalifikacije treba imati osoba da bi postala državni službenik, a posebno da sadržava odredbu o općim kvalifikacijama te zaprekama za prijam koje se primjenjuju u svim slučajevima, načinu određivanja posebnih kvalifikacija za posebne skupine radnih mjesta te da odredi pod kojim se uvjetima ulazak u državnu službu može dopustiti osobama koje nemaju državljanstvo. Dokument traži da zakon precizno odredi tko je ovlašten detaljno propisati posebne uvjete u tom kontekstu.

ZDS (čl. 48.–49.) određuje opće kvalifikacije za prijam u službu, prijam osobe bez hrvatskog državljanstva (odobrenje SDUU) te određuje da se posebni uvjeti za prijam mogu propisati posebnim zakonom, uredbom ili pravilnikom o unutarnjem redu državnog tijela. Zakon ne propisuje koju vrstu i stupanj stručnog obrazovanja treba imati kandidat za državnu službu, već to ostaje urediti uredbom koja će propisati uvjete za pojedine kategorije radnih mjesta.

Dokument br. 5. ostavlja otvorenom mogućnost da se nekim posebnim oblicima obrazovanja da prednost pri ulasku u pojedinu klasu ili

kategoriju poslova, kao što je npr. specijalističko obrazovanje u nekoj nacionalnoj instituciji (tzv. *fast stream*), ali hrvatski ZDS ne predviđa takav posebni uvjet niti spominje opće upravno obrazovanje.

### 6.5.2. Način ulaska

U pogledu prijma u državnu službu, Dokument br. 5 daje primat sustavu otvorenog natječaja utemeljenog na sposobnostima. U slučaju da se ne zahtijeva javni natječaj, traži se utvrđivanje mehanizma zaštite od nedopuštenih pritisaka i pristranosti.

ZDS kao opće načelo i pravilo u čl. 45/1. ističe da se slobodna radna mjesta u državnim tijelima popunjavaju putem natječaja. Međutim, ispražnjeno radno mjesto može se popuniti iz reda postojećih državnih službenika, putem internog oglasa ili premještajem. Navedena se odredba može smatrati i metodom osiguranja od neravnomjerne popunjenosti dijelova državne službe, ali dovodi u pitanje ustavno načelo jednakosti dostupnosti javnih službi.

Zakon kao kriterij odabira usvaja merit-načelo jer određuje da se izbor kandidata obavlja na temelju njihovih stručnih sposobnosti, vještina, stečenog radnog iskustva u struci, rezultata ostvarenih u njihovu dotadašnjem radu te rezultata pokazanih na testiranju (čl. 45/4.). Poblize određivanje postupka i načina raspisivanja i provođenja javnog natječaja i internog oglasa Zakon prepušta uredbi Vlade, koja je i donesena u siječnju 2006. Usprkos propisanim jamstvima pravednog i nepristranog postupka prijma u službu, tek će primjena novoga sustava u praksi pokazati njegovu stvarnu kvalitetu.

### 6.5.3. Pravni odnos

Dokument br. 5 prednost daje pravnom odnosu između državnog službenika i države, a ne odnosu između pojedinog državnog tijela i službenika. I ZDS usvaja jednako stajalište jer je u čl. 1. propisao da je državna služba radnopravni odnos između države i državnog službenika, dok čl. 52/1. određuje da rješenje o primanju u državnu službu donosi čelnik tijela u kojem se kandidat zapošljava, stupajući tako u radnopravni odnos u ime države.

U pogledu samog odlučivanja o prijmu, Dokument br. 5. traži da je postupak reguliran i da se provodi tako da se spriječi nepotizam odnosno diskriminacija te olakša mobilnost između pojedinih tijela državne uprave. Određen stupanj zaštite od nedopuštenih utjecaja te centralne koordinacije i nadzora nastoji se osigurati trima odredbama ZDS-a, iako se iste odredbe mogu promatrati kao izvor mogućih političkih pritisaka: (1) sukladno čl. 51., listu kandidata koji ispunjavaju formalne uvjete za prijam u službu utvrđuje komisija za provedbu natječaja, a nju imenuje čelnik tijela, uz obvezu da jedan član bude predstavnik Središnjeg državnog ureda za upravu, (2) sukladno čl. 45/4. selekcija se provodi na temelju sposobnosti te (3) o žalbama odlučuje Odbor za državnu službu, kojeg članove i predsjednika imenuje Vlada RH na temelju rezultata provedenog internog oglasa iz reda državnih službenika koji, pored uvjeta iz Zakona, imaju najmanje osam godina radnog staža u struci te istaknute rezultate rada u državnoj službi u području službeničkih odnosa i primjeni upravnog postupka. Iz navedenog proizlazi da je glavni kriterij prijma u službu stručnost i sposobnost, ali ostaje vidjeti hoće li u praksi biti prostora za zaobilazanje tog načela i djelovanje političkih i drugih utjecaja. Sastav samog Odbora, koji djeluje kao svojevrsni sud, također je diskutabilan, s obzirom na to da njegove članove u konačnici imenuje Vlada te da se ne traži da imaju pravno obrazovanje.

Dokument br. 5 postavlja pitanje je li vladi ili nekom drugom centralnom tijelu dana ovlast da imenuje najvišu razinu državnih službenika i nadzire cjelokupni proces imenovanja. Prema odredbi čl. 51., nakon prvih parlamentarnih izbora po stupanju na snagu ZDS-a položaji tajnika ministarstva, ravnatelja u ministarstvu, zamjenika tajnika Vlade, predstojnika ureda Vlade, zamjenika državnog tajnika središnjeg državnog ureda te zamjenika i pomoćnika ravnatelja državne upravne organizacije postaju radna mjesta državnih službenika. S obzirom na preostala dužnosnička mjesta prema Zakonu o sustavu državne uprave, Vladi i dalje u rukama ostaje znatan politički utjecaj na državnu upravu, posebno kad se uzme u obzir lukavo odgađanje primjene navedene odredbe ZDS-a do sljedećih parlamentarnih izbora. Što se tiče zahtjeva za centralnom koordinacijom, s obzirom na to da je SDUU koordinativno tijelo u postupku imenovanja, da njegov predstavnik sudjeluje u komisijama za provođenje natječaja i prijam u pojedinim tijelima državne uprave te da Odbor za državnu službu odlučuje o žal-

bama na rezultate natječaja, a njegove članove imenuje Vlada, može se reći da određeni stupanj (pozitivnog ili negativnog) centralnog nadzora postoji.

#### 6.5.4. *Probni rad*

Dokument br. 5 u pogledu probnoga rada polazi od činjenice da prijam državnog službenika u službu pretpostavlja dugoročnu financijsku obvezu države te da je stoga nužno da prije potvrde imenovanja provede probni rad i da ga službenik uspješno završi. Stoga se traži da zakon predvidi obavljanje probnog rada, da takav rad traje dovoljno dugo da bi se mogla dati pravedna ocjena, da se ocjenjuje na profesionalan i pravedan način, da se zatim potvrđuje ulazak u službu na način koji isključuje nepotizam i pristranost te da se za vrijeme probnoga rada službeniku osigura određena mjera korištenja prava iz službeničkog odnosa.

ZDS u dijelu 4, odjeljku 5. regulira institut probnog rada te ga određuje kao obvezan, s trajanjem od 12 mjeseci za redoviti prijam i šest mjeseci za izvanredni. Rad prati i ocjenjuje komisija (za redoviti prijam) odnosno neposredno nadređeni službenik (za izvanredni prijam). Međutim, Zakon ne određuje tko i s kojim sadržajem donosi program osposobljavanja službenika na probnom radu. Pitanje profesionalne i pravedne ocjene ovisit će o regulaciji i primjeni odredbi o ocjenjivanju službenika, tako da procjena kvalitete navednih rješenja za sada ostaje otvorena. Takvom regulacijom probni rad (uz program osposobljavanja službenika) zapravo postaje preimenovani vježbenički staž, koji se u Zakonu ne spominje.

## 6.6. Uvjeti službe

### 6.6.1. *Osobni dosje*

Prema Dokumentu br. 5 traži se postojanje zakonske odredbe o vođenju osobnog dosjea za svakog državnog službenika te jasno određivanje nadležnosti. Također se traži da propisi omogućuju zaštitu povjerljivost tih dosjea istodobno jamčeći državnim službenicima pravo da pregledavaju i stavljaju prigovor na sadržaj vlastitog osobnog dosjea.

Zakonom je također potrebno utvrditi koje je tijelo nadležno detaljno propisati to pitanje.

ZDS je u tom smislu sukladan zahtjevima iz Dokumenta br. 5. Prema čl. 140.–141., svako državno tijelo vodi očevidnike za svoje službenike i namještenike, dok središnji popis vodi SDUU. Podaci iz osobnih očevidnika i središnjeg propisa državna su tajna, a svaki službenik i namještenik ima pravo uvida u vlastite podatke. Što će sve biti sadržaj propisanih očevidnika, način vođenja i korištenja podataka, ostaje urediti uredbom Vlade.

### 6.6.2. Napredovanje i promicanje

Dokument br. 5 zahtijeva da se propisima uredi uvjeti napredovanja i promicanja te osoba ovlaštena za donošenje takve odluke, a također se zahtijeva da se odlučivanje o tim pitanjima regulira na način koji sprječava pristranost i nepotizam te da se temelji na merit-načelu. Također, postavlja se pitanje jesu li ispražnjena mjesta u pojedinom tijelu otvorena za sve državne službenike s odgovarajućim kvalifikacijama ili samo za one iz istog državnog tijela.

Iznenaduje da, osim načelne odredbe u dijelu koji se odnosi na prava državnih službenika (čl. 11.) kojim se od čelnika državnog tijela i nadređenih službenika traži da pravedno i jednako postupaju prema svim državnim službenicima, bez obzira na njihova osobna svojstva, te da im omoguće jednake uvjete za napredovanje, nagrađivanje i pravnu zaštitu, ZDS u pogledu napredovanja sadržava samo jednu odredbu (čl. 90.) kojom određuje napredovanje kao raspored službenika na više radno mjesto unutar iste kategorije ili prelazak u višu kategoriju radnog mjesta.<sup>17</sup> Iz formulacije navedenog članka, proizlazi da ZDS usvaja otvoreni sustav napredovanja (opširnije v. Marčetić, 2005: 239–244), jer je jedan od glavnih preduvjeta za napredovanje visoka ocjena rada. I promicanju, kao dobivanju odgovarajuće povišice u okviru istog radnog mjesta, posvećuje se samo jedna odredba (čl. 91.) te se detalj-

<sup>17</sup> Pičuljan (2005) ističe da je značajan napredak postignut i samom činjenicom da Zakon spominje napredovanje u državnoj službi, jer je prema prije važećem Zakonu o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine napredovanje postojalo samo implicitno, kroz ispunjavanje traženih uvjeta stručne spreme, radnog staža i pozitivne ocjene rada, ali je »raspored« ovisio isključivo o odluci čelnika tijela.

na regulacija napredovanja i promicanja prepušta drugim propisima, pa stoga ostaje vidjeti kakav će sustav u konačnici biti usvojen.

U istome dijelu Dokument br. 5 traži da zakon predvidi sustav ocjenjivanja rada državnih službenika, posebno pitanja tko je, na koji način i koliko često ovlašten i dužan provoditi ocjenjivanje, je li ono osnova za napredovanje i promicanje te ima li državni službenik mogućnost biti upoznat s ocjenom te uložiti na nju prigovor. Prilično detaljno u usporedbi s nekim drugim institutima (napredovanje, klasifikacijski sustav) ZDS u čl. 82.–87. uređuje institut ocjenjivanja, barem načelno, kao sredstva poboljšanja kvalitete i osnove za nagrađivanje i napredovanje u službi te određuje opći okvir ocjenjivanja, ocjene i postupak. Zakon prepušta detaljnu regulaciju toga pitanja pravilniku SDUU (čl. 146/2.) te će upravo konkretan sadržaj izvještaja o ocjeni rada pokazati ulogu i kvalitetu tog instituta.

### 6.6.3. Premještaji

Sukladno Dokumentu br. 5, zakonom treba odrediti način i uvjete premještaja službenika u drugo tijelo državne uprave ili drugo državno tijelo, iznimne okolnosti pod kojima se službenik može premjestiti i bez pristanka te eventualno pravo prvenstva na premještaj na istovrsno radno mjesto za službenike koji su u vlastitom tijelu državne uprave višak. Također se ističe mogućnost da se institutom premještaja koristi kao sredstvom razvoja karijere odnosno izbjegavanja stvaranja suvišnih službenika.

U dijelu Zakona koji se odnosi na temeljna prava državnog službenika određeno je pravo na zaštitu od neopravdanog premještaja ili udaljenja s radnog mjesta (čl. 12.) kojim se službeniku jamči zaštita od svakoga neopravdanog ili nepotrebnog premještaja ili udaljenja s radnog mjesta. U dijelu Zakona koji se odnosi na premještaje (čl. 76.–81.) taj se institut pobliže regulira određivanjem uvjeta za premještaj, vremenske dimenzije premještaja (trajni i privremeni) te značaj pristanka. ZDS pokazuje određeni stupanj nesuglasja s Dokumentom br. 5 (i s Preporukom R(2000)6 Vijeća Europe) koji pristanak smatra nužnim uvjetom za premještaj, dok iznimke trebaju biti izričito propisane. ZDS polazi od obrnute logike smatrajući pristanak iznimkom, a premještaj bez pristanka pravilom jer propisuje da je pristanak državnog službenika nužan uvjet za premještaj samo ako se službenik premješta na rad-

no mjesto niže složenosti poslova odnosno ako ima više od 20 godina radnoga staža ili ako bi se premještajem bitno pogoršale njegove obiteljske prilike (čl. 76.). Korištenje premještaja kao metode sprječavanja nastajanja suvišnih službenika odnosno kao sredstvo razvoja karijere ne proizlazi iz Zakona, nego se taj institut prvenstveno koristi kao sredstvo popunjavanja ispraznjenih mjesta, uzimajući kao osnovni kriterij *potrebu službe*, a ne eventualne potrebe osobnog razvoja i usavršavanja službenika.

#### 6.6.4. Prestanak državne službe

Dokument br. 5 traži da se precizno odrede razlozi prestanka službe odnosno prekida pravnog odnosa između države i službenika, koja prava ima državni službenik po prestanku službe iz pojedinih razloga te mogućnost žalbe. Pitanje prestanka državne službe regulirano je čl. 132.–137. ZDS. Državna služba prestaje sporazumom, istekom roka, otkazom, po sili zakona ili na drugi zakonom propisani način (čl. 132.). Poduži popis razloga koji su osnova za prestanak službe po sili zakona sadržan je u čl. 137. S obzirom na to da je rješenje o prestanku službe upravni akt, žalba se podnosi Odboru za državnu službu (čl. 64.), a protiv te se odluke može pokrenuti upravni spor. Zakon ne precizira koja prava ima službenik u slučaju prestanka službe iz pojedinih razloga, što kao zahtjev proizlazi iz Dokumenta br. 5.

#### 6.7. Obveze državnog službenika

U pogledu obveza državnih službenika u obavljanju službe, Dokument br. 5 zahtijeva da se zakonom njihove dužnosti određuju tako da se osigura neutralnost, nepristranost, lojalnost i odgovornost. Dokument zatim određuje nekoliko konkretnih slučajeva koji bi u tu svrhu trebali biti regulirani zakonom: (1) dužnost pokoravanja zakonitim naredbama hijerarhijski nadređenih (čl. 7. i 26. ZDS)<sup>18</sup> i okolnosti i postupak odbijanja nezakonitog naloga (čl. 27.–28.); (2) dužnost davanja javnos-

<sup>18</sup> U odjeljku 2. prvog dijela Zakona kao osnovna načela određuju se: zakonitost i pravna sigurnost (čl. 5.), zabrana diskriminacije i povlašćivanja (čl. 6.), hijerarhijska podređenost (čl. 7.) te odgovornost za rezultate (čl. 8.).

ti zahtijevanih informacija (čl. 19.) osim ako su zakonom određene kao službena tajna (čl. 21.); (3) određivanje opsega zabrane obavljanja drugog plaćenog posla ili poduzetničke aktivnosti (čl. 32.–37. o sukobu interesa); (4) razlozi iz kojih službenik može biti premješten na određeno vrijeme na drugo radno mjesto ili dužnost ili upućen na rad u drugo mjesto (čl. 12, čl. 76.–81. o premještanju); (5) obveza da se ne zahtijevaju ili primaju financijske ili druge koristi od trećih osoba u zamjenu za obavljanje službene dužnosti na određeni način ili s određenim ishodom (čl. 16.–18. – zabrana zlouporabe ovlasti, dužnost odbijanja ponuđenih darova, zabrana neopravdanog nagrađivanja drugih državnih službenika; čl. 32–37. o sukobu interesa); (6) opća obveza da se posao obavlja lojalno, savjesno, nepristrano, pravovremeno, bez zloupotreba te opirući se političkim utjecajima, kao i općenito suzdržavanje od bilo kakvog ponašanja koje nije u skladu s državnom službom (načelo zabrane diskriminacije i povlašćivanja (čl. 6.), obavljanje dužnosti zakonito, savjesno, stručno, pravilno, pravovremeno, transparentno i u javnom interesu (čl. 15., 16., 19.), zabrana zlouporabe ovlasti i korumpiranog ponašanja (čl. 16.–18.), dužnost pravodobnog i učinkovitog izvršavanja poslova (čl. 20., 23.), dužnost stručnog postupanja (čl. 22.). Dokument br. 5 traži da se zakonom odredi donošenje kodeksa ponašanja koji bi dao detaljne upute službenicima o obavljanju pojedinih zakonskih dužnosti (čl. 25/2. ovlašćuje Vladu RH na donošenje pravila ponašanja državnih službenika u obliku etičkog kodeksa).

## 6.8. Disciplina državnih službenika

Dokument br. 5 traži da se zakonom uredi disciplinski postupak koji se temelji na načelima transparentnosti i standarda sudske kvalitete. Posebice traži da se precizno reguliraju pitanja razloga za pokretanje postupka, kazne koje se mogu izreći u pojedinim slučajevima, tijela koja vode postupak i njihov sastav, osigura njihovo nepristrano djelovanje, zaštita službenika u smislu saslušanja, osiguranja pravne pomoći i zastupanja, upoznavanje s dokazima te mogućnosti žalbe na odluku disciplinskog tijela, uspostavljanje krovnog žalbenog tijela koje osigurava zajedničke standarde odlučivanja, donošenje posebnog akta kojim se regulira disciplinski postupak, brisanje podataka iz osobnog očevidnika nakon određenog vremena, uvjeti suspenzije i prava službenika za vrijeme suspenzije. ZDS u dijelu 10. *Odgovornosti za povrede službene*

*dužnosti* (čl. 96.–115.) detaljno regulira pitanja odgovornosti, tijela za vođenje postupka, postupak, kazne te udaljenje iz službe uglavnom u skladu sa zahtjevima Dokumenta br. 5.

## 6.9. Prava državnih službenika

Dokument br. 5. zahtijeva da zakon odredi osnovni okvir posebnih prava državnih službenika, a posebno ova prava: pravo na jednak pristup državnoj službi (čl. 44. Ustava RH), pravo na plaću (čl. 10. ZDS), određivanje razina plaće u procesu kolektivnog pregovaranja (čl. 10/4. ZDS), pravo na pismeni nalog hijerarhijski nadređenog ako je u pitanju zakonitost (čl. 27. ZDS), pravo na sindikalno ili profesionalno udruživanje i pravo na štrajk (čl. 43. i čl. 60. Ustava RH), pravo na političko djelovanje koje nije u suprotnosti s obavljanjem funkcije (čl. 13. ZDS), pravo na propisani minimalni godišnji odmor i na neplaćeni dopust (Zakon o radu, Kolektivni ugovor), pravo na sudsko rješavanje sporova koji se odnose na zaposlenje (čl. 19. Ustava RH, Zakon o upravnim sporovima), pravo na propisane oblike vanjskog rada, ako nisu u suprotnosti s obavljanjem dužnosti (čl. 33. ZDS), pravo ne biti premješten bez pristanka, osim u slučaju nužde (čl. 12. i čl. 76.–81.), pravo na odgovarajuće osposobljavanje na državni trošak odnosno na studijski dopust (čl. 11/3., čl. 92., čl. 95.), pravo na posebne naknade troškova (npr. rad u udaljenom mjestu, službeni put, tijekom bolesti itd.) (sukladno odredbi čl. 10/3. plaće i druga materijalna prava reguliraju se posebnim zakonom) te pravo na posebne uvjete zaposlenja (porodni dopust, liječenje, mirovina, invalidnost) (opći i posebni propisi iz područja socijalnog, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja).

## 6.10. Sudjelovanje državnih službenika u odlučivanju

Prema Dokumentu br. 5 sudjelovanje državnih službenika ili njihovih predstavnika u odlučivanju u državnom tijelu važan je dio zakona koji se odnosi na državnu službu. U tom smislu očekuje se regulacija pitanja sudjelovanja sindikata i njihovih predstavnika npr. u pregovorima o plaćama ili promjenama uvjeta službe, sudjelovanje u sporovima u pogledu službeničkih odnosa i disciplinskim postupcima i sl. Sudjelovanje

u odlučivanju putem sindikata spominje se samo na nekoliko mjesta u ZDS-u. Tako se prema čl. 66/2. ZDS pri imenovanju članova Odbora za državnu službu o raspisanom internom oglasu obavještava sindikat, koji ima pravo uvida u prijave i ostalu dokumentaciju te može predlagati članove Odbora. Prema čl. 72/2., sindikat može tražiti razrješenje posrednika.<sup>19</sup> Prema čl. 103/3. službenik može u postupku zbog povrede službene dužnosti tražiti da tijelo koje vodi postupak omogući sudjelovanje sindikata koji u tom postupku ima položaj izjednačen s položajem branitelja. Također, sindikati državnih službenika strana su u kolektivnim pregovorima (čl. 149.).

## 6.11. Osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika

Dokument br. 5 traži da se propisima uredi materija usavršavanja i osposobljavanja te da se poveže s napredovanjem i promicanjem, osigura planiranje i provedba osposobljavanja i usavršavanja u čitavoj državnoj službi, precizno odrede tijela koja su zadužena za to pitanje (eventualno postojanje i uloga nacionalne institucije), način na koji se određuju troškovi osposobljavanja i usavršavanja te njihovo uključivanje u državni proračun (opširnije v. Pičuljan, 2005: 168–169).

Zakon u dijelu 9. regulira u osnovnim crtama pitanje *izobrazbe* državnih službenika (čl. 92.–95. – pojam, programi, sudjelovanje, studijski dopust), ali detaljnu regulaciju oblika, načina i uvjeta izobrazbe prepušta uredbi Vlade, koja još nije donesena. Pravo značenje i funkcija osposobljavanja i usavršavanja ovisit će dakle o podzakonskoj regulativi te ostaje vidjeti hoće li usvojena rješenja pridonijeti razvoju profesionalizma i kvalitete osoblja u cjelini te pojedinačnom razvoju svakog službenika. Također, uredbu kojom se uređuje ta materija treba promatrati

<sup>19</sup> Institut posredovanja u državnoj službi ureden je čl. 68.–73. ZDS. Posrednik je osoba koja sudjeluje u postupku posredovanja u razrješenju sporova između službenika, a biraju ga službenici između sebe (jednog posrednika na svakih 100 zaposlenih službenika; čl. 69.). Radi se o sporovima nastalim između nadređenog i podređenog državnog službenika vezanim uz izradu planova rada, raspodjelu zadataka i tereta rada; pobijanje prijedloga ocjene rada i učinkovitosti; pritužbe na slučajeve osobnog uznemiravanja, diskriminaciju, zlorabitu položaja od strane nadređenih i loše ili nepravilno izvršavanje nadzornih funkcija; pritužbe na rad i ponašanje državnih službenika prije podnošenja prijedloga čelniku tijela za pokretanje postupka zbog lake povrede službene dužnosti te druge sporne odnose koji nastanu između službenika (čl. 68.).

i procjenjivati zajedno s uredbama kojima će se urediti klasifikacija radnih mjesta te sustav napredovanja, a u krajnjoj liniji i sa zakonom kojim će se urediti plaće i druga materijalna prava službenika. Posebno će biti zanimljivo vidjeti hoće li i kako navedene uredbe spomenuti i regulirati ulogu nacionalnih institucija za sveučilišno i stručno obrazovanje za javnu upravu (npr. studija javne uprave na društvenim veleučilištima, poslijediplomskog specijalističkog studija javne uprave i sl.).

## 6.12. Prijelazne i završne odredbe i struktura zakona

Dokument br. 5 određuje brojne zahtjeve u vezi s prijelaznim i završnim odredbama (vremenski raspored donošenja podzakonskih propisa i početak važenja, konverzija postojećih državnih službenika, opća prijelazna pitanja, itd.) te sa strukturom zakona i nomotehničkom izvedbom, polazeći od općih načela usvojenih u zemljama članicama OECD-a, koja zahtjevaju, između ostaloga, detaljno upućivanje i povezivanje odredbi s drugim zakonima i propisima, što nije uobičajeno u hrvatskom zakonodavstvu. Detaljna analiza usklađenosti hrvatskog Zakona s tim zahtjevima prelazi okvire ovoga teksta.

## 6.13. Opća ocjena usklađenosti Zakona o državnim službenicima sa zahtjevima inicijative SIGMA i EU

U cjelini, usporedba ZDS iz 2005. s kriterijima koje SIGMA odnosno EU propisuje u Dokumentu br. 5 u pogledu službeničkog zakonodavstva pokazuje da je hrvatski zakonodavac doslovno shvatio zahtjev da se zakon ograniči na propisivanje strukture i temeljnih načela službeničkog sustava, a da se konkretna razrada zakonskih odredbi prepusti vladinim uredbama. Iz tog razloga, a vjerojatno i zbog snažne želje i potrebe te vanjskih pritisaka da se Zakon što prije donese, a da prethodno nisu utvrđeni svi bitni elementi službeničkog sustava, Zakon je u dovoljnom opsegu propustio utvrditi temelje klasifikacijskog sustava i sustava napredovanja, platnog sustava te usavršavanja i osposobljavanja službenika. Uređenje tih pitanja zapravo je prepustio Vladi kao političkom tijelu i ostavio otvorenim za političke pritiske i česte promjene zbog izmjene vlasti.

Ne treba zaboraviti da su se eksperti inicijative SIGMA u plediranju za takav odnos zakona i podzakonskih akata vodili pretpostavkom profesionalizma državnih službenika koji djeluju u javnom interesu i u interesu struke te su raznim zakonskim i praktičnim mehanizmima te vlastitom službeničkom etikom u velikoj mjeri zaštićeni od političkih i drugih utjecaja. Zato je zahtjev za prepuštanje reguliranja mnogih detalja podzakonskim aktima izvršno-upravnom sustavu u takvoj sredini opravdan. Međutim, kao i kod svakog preuzimanja rješenja iz nekog pravnog, upravnog ili društveno-kulturnog sustava, potrebno je uzeti u obzir da određeno sredstvo ili mehanizam ne može polučiti jednake učinke u sustavu koji je imanentno drugačiji, posebno u upravnom sustavu u kojem se dopušta značajna mjera politizacije, a etički standardi povremeno nisu dovoljna brana nedopuštenim utjecajima. Iz tog je razloga hrvatski zakonodavac mogao ipak fleksibilno primijeniti zahtjeve europskih eksperata i više važnih elemenata službeničkog sustava urediti zakonom kako bi se ograničio utjecaj politike na rješenja sadržana u podzakonskim aktima i veći dio regulacije izuzeo od mogućnosti olakog mijenjanja sa svakom promjenom vlasti. Ako se već željelo prihvatiti naputke europskih eksperata, onda je trebalo uvažiti vrlo korisnu preporuku Dokumenta br. 5 da se čitava regulativa koja se odnosi na službenički sustav, dakle i zakon i podzakonski propisi, donosi i razmatra u parlamentu istovremeno.

Tako je i sama detaljna analiza službeničkog zakonodavstva zapravo neizvediva jer je čitav službenički sustav mozaik elemenata i njegove se dijelove ne može promatrati izdvojeno, već samo u odnosu s drugima. Stoga je nezahvalno procjenjivati sustav ocjenjivanja ako nemamo nikakvih saznanja o tome kako će on utjecati na plaću, na mogućnosti napredovanja ili mogućnosti dodatnog usavršavanja službenika. Ili još gore, kako procjenjivati sustav napredovanja bez klasifikacijskog sustava, i obrnuto? To je otprilike jednako procjenjivanju i analizi nekog propisa iz kojeg su nasumce izbačene pojedine odredbe. Iako je ZDS stupio na snagu, on je zapravo *bez snage* jer nema osnove ni nadgradnje za njegovu primjenu. Činjenica da se pitanja koja regulira Zakon, pa čak i usvojena rješenja, u velikoj mjeri podudaraju sa zahtjevima Dokumenta br. 5 još uvijek ne znači da će sljedeća ocjena EK biti pozitivna. Osim toga, pitanje je i kako će ocijeniti službenički sustav kad mu nedostaju bitni dijelovi. Takvo stanje ne pridonosi pravnoj sigurnosti, koje je jedno od temeljnih načela javne uprave, upravnog prava i pravnog poretka u cjelini.

Jedna je od osnovnih svrha Zakona stvaranje temelja za profesionalnu, nepristranu i efikasnu državnu upravu. Depolitizaciju državne službe nastojalo se postići mnogim odredbama, kao što je npr. pretvaranje viših slojeva državne uprave u službeničke položaje, uvođenjem Odbora za državnu službu koji je sastavljen od državnih službenika i koji kao žalbena instancija djeluje u rješavanju statusnih pitanja državnih službenika, načinom prijma u službu, ocjenjivanja itd. Međutim, i sam Zakon ublažio je mehanizme depolitizacije davanjem npr. značajne uloge u mnogim pitanjima Vladi (imenovanje članova Odbora, uredbe, Etički kodeks), odgađanjem konverzije političkih položaja u službeničke, i sl. Iako Dokument br. 5 pridaje važnost centralnom nadzoru i koordinaciji, on se ponajprije odnosi na postavljanje zajedničkih mjerila i standarda, i to od stručnog centralnog tijela nadležnog za upravljanje ljudskim resursima, a ne od političkih tijela.

Treba naglasiti i nes(p)retnu formulaciju primjene Zakona i definiciju kategorije državnih službenika koja je u suprotnosti s europskim zahtjevima iz Dokumenta br. 5 jer obuhvaća i zaposlenike koji bi po karakteru svojih poslova trebali biti određeni kao namještenici. Tako ih se svrstalo u državne službenike bez neke opravdane svrhe, a ionako se po prirodi stvari na njih u punom opsegu neće moći odnositi neki instituti službeničkog prava, kao što je npr. napredovanje ili usavršavanje. Osim toga, otvoreno je pitanje zašto se isti Zakon ne bi primjenjivao i na lokalne službenike i zašto je njihov status i dalje neadekvatno (ne)reguliran.

Iako se odredbe Zakona uglavnom podudaraju sa zahtjevima i rješenjima iz Dokumenta br. 5, u nekim se drugim slučajevima ZDS direktno suprotstavlja zahtjevima Dokumenta br. 5 (npr. institut pristanka kod premještaja). Ostaje mogućnost da se neki propusti u određenoj mjeri isprave podzakonskom regulativom (npr. uloga napredovanja u jačanju kvalitete službenika).

## 7. Zaključak

Europski standardi u pogledu službeničkog prava razvijeni u okviru EU i Vijeća Europe dio su šireg korpusa sandarda i pravila postavljenih u svrhu jačanja upravnog kapaciteta potencijalnih članica EU, kao

i modernizacije i poboljšanja kvalitete i efikasnosti javne uprave općenito. Iz SIGMA Dokumenta br. 5 kojim postavlja kriterije za procjenu zakonskog okvira za državnu službu razabiru se sljedeći standardi: profesionalnost, politička neutralnost, brzo i učinkovito pružanje javnih usluga, nepristranost, nekorumpiranost, lojalnost, postojanje krovnog tijela za upravljanje ljudskim potencijalima, merit-sustav, pravedan i otvoren sustav natječaja, jednakost mogućnosti za ulazak u službu i napredovanje, karijerni sustav, kvaliteta službenika, kontinuitet i nepristranost te odgovornost za obavljanje funkcija, ravnoteža između obveza koje se nameću službenicima te posebnog statusa i privilegija koje uživaju, adekvatna zaštita položaja koja štiti službenike od politizacije i zloupotrebe političke moći te takva regulacija prava i obveza kao i dovoljan opseg povlastica da se privuku i zadrže kvalitetni ljudi u upravi.

ZDS usvaja mnoge od tih standarda, neki nisu uvaženi (npr. karijerni sustav), mnoga pitanja ostala su neriješena (npr. platni sustav) ili prepuštena podzakonskim propisima (npr. klasifikacijski sustav, napredovanje, upravljanje ljudskim potencijalima), a neki od ciljeva zakona (kao što je npr. depolitizacija) odgođeni su za neka druga vremena i vlade. Ipak, konačne karakteristike službeničkog prava, kao i njihove realne implikacije, ovisit će ne samo o cjelokupnoj regulaciji tog ključnog područja javne uprave već i o praksi koja će se razviti tijekom uspostave novog službeničkog sustava. Na tu će praksu, kao i sudbinu zakona i drugih propisa, utjecati i postojeća organizacijska kultura u hrvatskoj upravi, koja teško da se može nazvati proaktivnom.<sup>20</sup> Regulacija bi u tom pogledu trebala uzeti u obzir i potrebu stvaranja okvira za razvoj i poticanje takvih službeničkih vrijednosti i etike koji će zaista dovesti do dobre uprave koja je otvorena, učinkovita i neovisna.

Na kraju, kao i kod svake reforme, posebno kroz prizmu ulaska u EU, reforma državne službe u RH treba sadržavati i vremensku dimenziju. Nije dovoljno da zemlje kandidati postignu prosječnu razinu upravnog kapaciteta zemalja članica ili da se uspoređuju s najgorom članicom (Cardona, 2005: 6), već trebaju ostvariti buduću prosječnu razinu upravnog kapaciteta svih članica. Zato reforma javne uprave zahtijeva strateško planiranje i predviđanje sadašnjih i budućih trendova, stvaranje alternativnih planova te učenje iz iskustava drugih zemalja koje su već prošle put koji nam tek predstoji.

<sup>20</sup> O organizacijskoj kulturi v. opširnije Koprić (1999: 260–289).

## Literatura

- Borković, Ivo (1999) *Službeničko pravo*, Zagreb: Informator
- Cardona (2001) *Elements of Public Administration Integrity Systems in EU Member States*, SIGMA/OECD, [www.ipaei.bg](http://www.ipaei.bg)
- Cardona, Francisco (2004) Uvođenje vladavine zakona u državnu službu i reformu javne uprave: slučaj proširenja EU na istok, Konferencija o *Reformi javne uprave putem funkcionalnih pregleda*, Sarajevo, 5. svibnja 2004.
- Cardona, Francisco (2005) *The European Administrative Space. Assessing Aproximation of Administrative Principles and Practices Among EU Member States*, SIGMA/OECD, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/33/46/35678337.pdf>
- Council of Europe (2003) The Right to Good Administration, *Proceedings of the European Conference*, Warsaw, 4–5 December 2003, <http://www.coe.int>
- European Commission (2005) *Croatia Progress Report*, Brussels, 9 November 2006 sec(2005)1424; COM (2005) 561 final
- Koprić, Ivan (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Koprić, Ivan (2005) Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava europskim standardima, Tribina Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba, *Bilten* br. 1, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Marčetić, Gordana (2005) *Javni službenici i tranzicija*, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu, Konrad Adenauer Stiftung
- Marčetić, Gordana (2005a) Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava europskim standardima, Tribina Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba, *Bilten* br. 1, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Marčetić, Gordana (2006) Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima, *Hrvatska javna uprava* 6:2, 83–120
- Musa, Anamarija (2006) Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, *Hrvatska javna uprava* 6:1, 123–154
- Omejec, Jasna (2006) Status državnih službenika: pravna stajališta i praksa Europskog suda za ljudska prava, Europskog suda pravde i Ustavnog suda Republike Hrvatske, *Hrvatska javna uprava* 6:2, 47–81
- Pičuljan, Zoran (2005) Novo službeničko zakonodavstvo Republike Hrvatske, u: Gotovac, V. et al. *Radni i službenički odnosi*, Zagreb: Novi informator
- Pičuljan, Zoran i Sanda Pipunić (2005) O temeljnim rješenjima novog Zakona o državnim službenicima, *Radno pravo* 10/2005, str. 39–56
- Pipunić, Sanda (2005) Prava, obveze i odgovornosti državnih službenika prema novom Zakonu o državnim službenicima, u: Gotovac, V. et al., *Radni i službenički odnosi*, Zagreb: Novi informator

- Potočnjak, Željko (2005) Posebnosti radnih odnosa državnih službenika, *Jubilarno XX. savjetovanje Hrvatskog društva za građanskopravne znanosti i praksu – Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i prakse*, Godišnjak 12, Zagreb: Organizator
- Pusić, Eugen (2002) *Nauka o upravi*, XII., izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Školska knjiga
- Ravnić, Anton (2004) *Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog*, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- SIGMA (1996) *Civil Service Legislation Contents Checklist*, Sigma papers No. 5. Paris: OECD/SIGMA, [http://www.sigmaxweb.org/document/19/0,2340,en\\_33638100\\_34612958\\_2074195\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaxweb.org/document/19/0,2340,en_33638100_34612958_2074195_1_1_1_1,00.html)
- SIGMA (1997) *Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments)*, Sigma papers No.14. Paris: OECD/SIGMA, [http://www.sigmaxweb.org/document/19/0,2340,en\\_33638100\\_34612958\\_2074195\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaxweb.org/document/19/0,2340,en_33638100_34612958_2074195_1_1_1_1,00.html)
- SIGMA (1999) *European Principles for Public Administration*, Sigma papers No.27. Paris: OECD/SIGMA, [http://www.sigmaxweb.org/document/19/0,2340,en\\_33638100\\_34612958\\_2074195\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaxweb.org/document/19/0,2340,en_33638100_34612958_2074195_1_1_1_1,00.html)
- SIGMA (1999a) *Control and Management Systems Baselines for European Union Membership*, Paris: OECD/SIGMA, [www.sigmaxweb.org/dataoecd/57/32/35007180.pdf](http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/57/32/35007180.pdf)
- SIGMA (2002) *Civil Service Assessment Guidelines*, Paris: OECD/SIGMA [www.sigmaxweb.org/dataoecd/56/55/36579469.pdf](http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/56/55/36579469.pdf)
- SIGMA (2004) *Assessment Report: Overview of Public Administrations in the Balkans (2004)*, Paris: OECD/SIGMA, [http://www.sigmaxweb.org/findDocument/0,2350,en\\_33638100\\_34612958\\_1\\_119663\\_1\\_9\\_1,00.html](http://www.sigmaxweb.org/findDocument/0,2350,en_33638100_34612958_1_119663_1_9_1,00.html)
- SIGMA (2005) *Croatia: Public Service and the Administrative Framework Assessment*, June 2005, Paris: OECD/SIGMA, [http://www.sigmaxweb.org/findDocument/0,2350,en\\_33638100\\_34612958\\_1\\_119663\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaxweb.org/findDocument/0,2350,en_33638100_34612958_1_119663_1_1_1,00.html)
- The European Ombudsman (2005) *The Code of Good Administrative Behaviour*, [www.ombudsman.europa.eu/code/en/default.htm](http://www.ombudsman.europa.eu/code/en/default.htm)
- Verheijen, A. J. G. (2000) *Administrative Capacity Development – A Race Against Time?*, WRR Scientific Council for Government Policy Working Document W107. The Hague: WRR, <http://www.ut.ee/SOAH/kursused/w107.pdf>

## Propisi i drugi akti

- Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01 (pročišćeni tekst)
- Zakon o Vladi Republike Hrvatske, NN 101/98, 15/00, 17/01, 199/03
- Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, NN 199/03, 30/04, 136/04, 22/05, 44/06

- Zakon o državnim službenicima, NN 92/05
- Uredba o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu, NN 8/06
- Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, NN 8/06
- Uredba o upućivanju državnog službenika na rad izvan državne službe, NN 33/06
- Uredba o mogućnosti rada državnog službenika u izdvojenom mjestu i rada s nepunim radnim vremenom, NN 33/06
- Uredba o postupku, načinu polaganja i programu državnog stručnog ispita, NN 61/06
- Etički kodeks državnih službenika, NN 49/06
- Treaty establishing a Constitution for Europe, 2004/C 310/01, Official Journal of the European Union, 16. 12. 2004
- Charter of Fundamental Rights of the European Union, C 364/18 EN Official Journal of the European Communities, 18. 12. 2000
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on Economic Affairs and Development, doc. 9711, 19 February 2003
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1322(1997) on Civil Service in an Enlarged Europe
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1617(2003) on Civil Service Reform in Europe
- Council of Europe, Recommendation No. R(2000)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Status of Public Officials in Europe
- Council of Europe, Recommendation No. R(2000)10 of the Committee of Ministers on Codes of Conduct for Public Officials

## EUROPEAN STANDARDS WITH REGARD TO CIVIL SERVANTS' LAW AND THE CROATIAN LAW ON STATE CIVIL SERVANTS OF 2005

### *Summary*

*European standards considering civil servants' law are a part of the European Administrative Space – an informal *acquis communautaire* defined when it was necessary to assess the capacity of transitional countries' public administrations for the EU membership. The standards and principles have been defined in national legislation of Member States and are being developed through the practice of the Union's institutions. Civil service ought to be professional and based on the merit principle. Its activities should be in favour of public interest, it should work legally, efficiently, responsibly, neutrally, and be non-biased. Civil servants' rights and obligations ought to be clearly defined and their position adequately protected. The Croatian Law on State Civil Servants of 2005 has mostly adopted European standards. However, the final assessment of harmonisation of the Croatian civil servants' legislation with European standards will depend on the addition of (mostly secondary) regulation and implementation of the Law and other regulations that are still in drafting phase.*

*Key words: European standards, European Administrative Space, state civil servants, civil servants' law, Law on State Civil Servants – Croatia.*