

O pojmu službenika

Ivo Borković*

UDK 35.08

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 1. 6. 1999.

Prihvaćeno: 15. 6. 1999.

U članku se obrađuje složena problematika definiranja pojma službenika. Naglašavaju se svi aspekti problema izraženi kako u pravnoj teoriji tako i u zakonodavstvu. Pojam službenika tretira se u svim njegovim pojavnim oblicima, počevši od jezičnog određivanja pojma, pa preko teorijskih definicija do pojma službenika kakav se javlja u pojedinim pravnim tekstovima.

Ključne riječi: službeničko pravo, službenik, javni službenik, državni službenik, javna služba, državna služba

1. Problematika određivanja pojma službenika

Pojam službenika središnji je pojam službeničkog prava a sadržajno definiranje toga pojma jedan je od temeljnih zadataka teorije službeničkog prava.¹ Treba naglasiti kako je definiranje pojma službenika iznimno zanimljivo i drugim pravnim disciplinama kao što su ustavno, radno, upravno, kazneno pravo i dr. Međutim, složenost problematike određivanja pojma službenika pokazuje svu težinu tog zadatka. Pojam službenika različito se definira u teoriji, različito upotrebljava i koristi u praksi, tako da se događa da se istim pojmom pokrivaju različiti sadržaji ili se pak za isti sadržaj koriste različiti poj-

* Dr. sc. Ivo Borković, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Splitu

¹ Službeničko pravo u sadržajnom smislu tvori skup pravnih propisa kojima se reguliraju temeljna pitanja pravnog statusa javnih službenika. "Službeničko pravo (*Statut général des fonctionnaires*) jest skup pravnih pravila koja utvrđuju prava i opće dužnosti javnih službenika. Ta se pravila odnose na primanje službenika, njihovo unapređenje, disciplinu u radu, položaj i mirovinu." H. Berthélemy, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1920, str. 61.

movi. Osim toga, definiranje pojma službenika uvjetovano je, na određeni način, specifičnostima sredine i vremena u kojemu se pojam javlja, pa se zapaža kako se taj pojam različito koristi u različitim sredinama i u različitom vremenu², ali su razlike evidentne i u jednoj te istoj sredini u različitim fazama njezina društvenog i pravnog razvitka. Povećanju zbrke pridonosi i zakonodavac dajući često u pojedinim zakonima brojne definicije pojma osoba koje obavljaju poslove u pojedinim državnim tijelima označavajući ih različitim nazivima. Zbog svega toga može se reći kako je određivanje pojma službenika jedino od najsloženijih i najtežih zadataka teorije službeničkog i upravnog prava.³

“Izrazi državni službenik, službeno, dužnosno lice i slično upotrebljavaju se u raznom smislu. Kao u mnogim drugim slučajevima, tako jezik ne stiže ni ovdje, da dade adekvatno ime mnogim posebnim pojmovima. Često se pod istom jezičnom oznakom kriju razni pravni pojmovi.”⁴

Složenost tog problema naročito je izražena u francuskoj teoriji upravnog prava. Tako npr. u starijoj teoriji *Berthélemy*, pitajući se što sadrži pojam javnog službenika (*fonctionnaire public*), konstatira: “Taj se pojam često koristi u tekstovima. U svakom tekstu tom se pojmu daje posebni smisao tako da taj pojam nije uvijek isti. Različiti pristupi ne dopuštaju izdvajanje jedne opće definicije... Nemoguće je naći jednu karakterističnu oznaku koja bi dopuštala preciznu definiciju javnog službenika ili javne funkcije.”⁵

I novija teorija francuskog upravnog prava naglašava, isto tako, spomenuti problem. “Najveći dio osoba (*des agents*) koje osiguravaju funkcioniranje jav-

² Srednjovjekovni nazivi pojedinih funkcija u samom terminu imaju tragove svog patrimonijalnog porijekla, situacije u kojima su to bile službe u kraljevskoj kući, na vladarevu dvoru. Visoki dužnosnici carstva zvali su se peharnik, komornik, što su sada otprilike glavni intendant ili ministar financija... Maršal, naziv koji se počinje upotrebljavati za komandanta vojske ili vojnog ministra, znači etimološki, šef staje... Svojevrsni prvi kraljev ministar zvao se maiordomus, što doslovno znači šef kuće, a razvio se iz patrimonijalne službe šefa čitave posluge na vladarevom dvoru.” Eugen Pusić, *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, 1997, str. 42.

³ Krbek smatra da bi za teoriju “bilo suviše ambiciozno kad bi htjela raščistiti te razne termine, da bi se dekretilo u kojem se preciznom smislu moraju primjenjivati. Ivo Krbek, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, knjiga II, Zagreb, 1961, str. 257.

⁴ Akademik Ivo Krbek: *Lica u državnoj službi*, Izdavački zavod JAZU, Zagreb, 1948, str. 6. “Pod izrazom državni službenik”, kaže isti autor, “mogu se kriti vrlo razni pravni pojmovi i u svakom je pojedinom slučaju potrebno tačno ustanoviti pravi smisao tog izraza”. Dr. Ivo Krbek, *Upravno pravo*, Zagreb, 1932, str. 104. U istom smislu i Baltić ističe kako je sama teorija ovdje “već u znantnoj mjeri nesigurna, postoje izvjesna manja ili veća raznimolazjenja tako da je izraz javni službenik obuhvatao čas širi čas uži krug lica”. Dr. Aleksandar Baltić, *O pojmu javnog službenika*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1/56, str. 18.

⁵ “Tri faktora otežavaju raspravu o kadrovima u upravi. U prvom redu nije jasan sam pojam kadrova - nije, na primjer, moguće tu kategoriju svesti na skup političkih funkcionara na vodećim položajima u upravi.” Mr Josip Kregar, dr Eugen Pusić, mr Ivan Šimonović, *Kadrovi u upravi*, Naša zakonitost, Zagreb, 7/1985, str. 762.

⁵ H. Berthélemy, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1920, str. 46.

nih upravnih službi označavaju se kao službenici (*des fonctionnaires*). Brojne su definicije dane o pojmu službenika, kako u pozitivnom pravu tako i u pravnoj praksi i pravnoj doktrini. Osim toga, taj izraz nije definiran ni od zakonodavca na opći način, već se taj pojam različito daje u različitim pravnim tekstovima.⁶ "Ekstremne razlike položaja osoba zaposlenih u upravi", kaže Peiser, "izražene u brojnim tekstovima čine jako teškim danas svaki pokušaj njihova klasificiranja".⁷

"Značajna i rastuća uloga koja je dodijeljena državnoj upravi dovodi do stvaranja sve brojnijeg upravnog aparata. Taj personal se nalazi u različitim pravnim situacijama prema skali koja varira od običnih prigodnih suradnika uprave do službenika."⁸

Osim toga, pri utvrđivanju pojma javnog službenika posebno je izražen etimološki aspekt pojma. Naime, u jezičnom smislu taj se pojam daje i koristi različito, što rezultira time da se u svakom jeziku javljaju različiti izrazi za označavanje osoba koje obavljaju pojedine javne funkcije.

Tako se npr. u engleskom jeziku javlja opći pojam *officer* (službenik, činovnik, vršitelj službe), koristi se još pojam *servant* (činovnik, namještenik), pojam *employé* (namještenik), pojam *civil service* (pojam koji jednom označava službu, a drugi put skup osoba koje službu obavljaju) odnosno pojam *civil servant* (državni službenik, državni namještenik), pojam *servant of the Crown* (službenik Krune) i dr. U SAD koriste također i pojam *public employees*, kao i pojam *officers i public officers*. U njemačkom jeziku koriste se pojmovi *Beamter* (činovnik), pojam *Angestellte* (službenik), *Staatsbeamte* (državni činovnik), *Berufsbearbeitung* (činovnik od karijere) i dr. Ti su pojmovi naročito brojni u francuskom jeziku, npr. pojam *employé* (činovnik, namještenik), pojam *agents* (službenik, službenik od karijere, činovnik) pojam *gouvernant* (politički funkcionar) i posebno pojam *fonctionnaire* (službenik) i dr. U talijanskom su jeziku pojmovi *funzionario* (službenik) i *impiegato* (činovnik). U španjolskom se uz pojam *funcionario* (službenik) koriste i pojmovi *magistrado*, *oficial* i dr. U poljskom jeziku susreću se pojmovi *funkcjonariusz*, *oficjalista* (službenik), pojam *pracownik służbowy* (javni službenik), pojam *pracownik państwowy* (državni službenik). U latinskom je jeziku pojam *magistratus* (činovnik) itd.

⁶ Dalloz, *Répertoire de Droit Public et Administratif*, Tome II, Paris, 1959, str. 116.

⁷ G. Peiser, *Droit Administratif*, quatrième édition, Paris, 1977.

⁸ Jean-Marie Auby, Jean-Bernard Auby, *Institutions administratives*, 6 édition, Paris, 1992, str. 335.

U pristupu određivanju pojma službenika treba sagledati razlike u određivanju tog pojma dane u pravnoj teoriji od razlika koje su u svezi s pojmom službenika izražene u pojedinim pravnim tekstovima.

2. Određivanje pojma službenika u teoriji

U pravnoj teoriji, posebno onoj upravnog prava, vođene su široke rasprave o pojmu javnog službenika. Brojnost tih rasprava posljedica je značenja što ga sam pojam ima u pravu, a cilj im je bio, prije svega, dati sadržajnu definiciju pojma. Kao rezultat nastale su brojne definicije o pojmu javnog službenika. Razlike među njima su evidentne. No te su razlike razumljive. One su posljedica kako razlika u pristupu definiranju pojma tako i specifičnosti sredine i vremena⁹ u kojemu su nastale.

Nemoguće je, naime, govoriti o statusu javnog službenika, o njegovoj ulozi i značenju u konkretnom pravnom sustavu izvan okvira u kojima se ostvaruju temeljna načela samoga sustava. Ovisnost položaja i uloge javnog službenika o principima društvenog i političkog sustava u okviru kojega on ostvaruje taj položaj i ulogu javlja se na određeni način kao pravilo. Razlike se ovdje često temelje na pitanjima pristupa javnoj funkciji uz koju se vezuje pojam javnog službenika. Tako je npr. uočljiva razlika u shvaćanju ideje javne funkcije onako kako se ta ideja prihvaća u Francuskoj i Njemačkoj od one koja vrijedi u SAD. Javna funkcija u Francuskoj i Njemačkoj (francuski pojam *fonction publique* i njemački *Öffentliches Berufsbeamtenamt*) označava poseban oblik posla koji se primarno ispoljava u izvršavanju javne službe u općem interesu. Iz tog se razloga javna funkcija smatra posebnom, pa je i pravni status javnog službenika poseban zbog posebnosti posla koji obavlja. Suprotno tome, u SAD je važnost javnih funkcija (engleski pojam *civil service*) mnogo uža. Država je ovdje mnogo opreznija u podjeljivanju posebnog pravnog statusa pa te javne funkcije nisu u pravilu podvrgnute posebnom pravnom režimu, zbog čega ni osobe koje obavljaju poslove iz sklopa tih funkcija nemaju tako izražen posebni pravni status.¹⁰

⁹ "Većina Weberovih značajki osobnog položaja upravnih službenika - socijalni prestiž, imenovanje, doživotnost, plaća u novcu i 'karijera' - vezana je, kao što smo vidjeli, uz uže mjesto i vrijeme Weberova djelovanja, za wilhelmsku Njemačku." Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1993, str. 168.

¹⁰ Vidi: G. Peiser, *Droit Administratif*, quatrième édition, Paris, 1977, str. 2.

Osim toga, kao posljedica podjele prava na javno i privatno i u materiji službeničkog statusa provodi se određeno razlikovanje. Ono polazi od toga je li određena osoba postavljena u državnu službu posebnim aktom o postavljenju, koji ima karakter individualnog i konkretnog upravnog akta kao akta vlasti koji je u režimu javnog prava, ili je pak do prijama u službu došlo temeljem ugovora koji je u režimu privatnog prava. Na tu se okolnost onda nadovezuje posljedica prema kojoj su osobe postavljene u državnu službu temeljem posebnog akta javnog prava službenici (službenici od karijere): oni se prema državi nalaze u javnopravnom službeničkom odnosu i za njih vrijede posebna pravila službeničkog prava. Osobe pak primljene u službu temeljem ugovora nisu službenici, već zaposlenici (namještenici, employé) čiji je pravni status uređen pravilima privatnog prava i oni su u privatnopravnom odnosu prema državi kao poslodavcu.

Ako se općenito promatra, teorijski pristup definiranju pojma javnog službenika polazi s dva aspekta: **organizacijskog** (formalnog) i **funkcionalnog** (sadržajnog). Osim toga, postoji i tzv. **mješoviti** pristup koji u definiranju pojma javnog službenika koristi jednako organizacijske kao i funkcionalne elemente.

a) Organizacijski (formalni) pojam javnog službenika

Definicije koje polaze od organizacijskog aspekta određuju pojam javnog službenika prema organizacijskom obliku tijela u kojemu službenik obavlja poslove za koje je imenovan. Na taj se način tim pojmom pokrivaju sve osobe koje u taksativno nabrojenim tijelima rade.¹¹ Koliko će dakle široko biti prihvaćen pojam javnog službenika u organizacijskom smislu, ovisi o obliku ustroja javne uprave i u okviru tog ustroja o organizacijskim oblicima u kojima službenici rade. To znači da se organizacijski pojam javnog službenika razlikuje prema vrstama organizacijskih oblika u kojima službenici obavljaju poslove za koje su imenovani.

Organizacijski (formalni) pojam javnog službenika je najjednostavniji. Njegovu podlogu čine, dakle, organizacijski oblici tijela u kojima službenik obavlja

¹¹ "Ovdje se ne traži neka naročita vrsta djelatnosti, već samo da se radi o takvom licu čija se djelatnost smatra djelatnošću same države, odnosno djelatnošću kojeg drugog javnopravnog lica." Dr. Ivo Krbeč, *Upravno pravo*, Zagreb, 1932, str. 97.

Postoje, međutim, i drugačija stajališta. Tako npr. Baltić kaže kako se s formalnog gledišta pojam službenika temelji na postavljenju, odnosno na načinu i formi zasnivanja svojstva redovitog javnog službenika. Dr. Aleksandar Baltić, *O pojmu javnog službenika*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1956, str. 21.

poslove i zadatke. S obzirom na to taj je pojam moguće dati tako da se općom odredbom utvrdi organizacijski oblik i onda sve osobe koje obavljaju službu u tom organizacijskom obliku dobivaju kvalifikaciju službenika. Tako je npr. Debbasch naveo kako pojam službenika u općem smislu obuhvaća sve službenike zaposlene u upravi.¹²

b) Funkcionalni (sadržajni) pojam javnog službenika

Definicije koje polaze od funkcionalnog aspekta određuju pojam javnog službenika prema sadržaju funkcije koju obavlja te prema ostalim svojstvima koji iz obavljanja službeničke funkcije proizlaze. Primjenom funkcionalnog pojma, javni se službenik pojmovno određuje prema prirodi službe koju obavlja neovisno o svojim osobnim svojstvima.

Teorijska stajališta, naročito starija, vezivala su funkcionalni pojam javnog službenika za obavljanje javne službe. Međutim, vezivanje tog pojma za obavljanje javne službe prisutno je u pravnoj teoriji i danas. "Prije svega službenik je osoba koja sudjeluje u izvršavanju javne službe. Pojam javne službe pojavljuje se u svim definicijama službenika."¹³ Prema tim stajalištima pojam javnog službenika izvodio se iz pojma javne službe. "U materijalnom smislu javnim funkcionarom bi bilo svako lice koje vrši javnu službu."¹⁴ I francuska sudska praksa u definiranju službenika ima, također, isti pristup. Prema jednoj odluci Državnog savjeta iz 1954. godine, javni je službenik osoba koja direktno sudjeluje u obavljanju javne službe.¹⁵

¹² Charles Debbasch, *Science Administrative*, 3e édition, Paris, 1976, str. 447.

¹³ Dalloz: op. cit., str. 117. Na istom mjestu navodi se dalje: "En premier lieu le fonctionnaire est une personne qui concourt à l'exécution d'un service public... En second lieu, le fonctionnaire est une personne qui participe à l'exécution du service public", str. 117.

¹⁴ Dr. Ivo Krbek, *Upravno pravo*, Zagreb, 1932, str. 94. "Ako bi, primjerice", kaže on, "spadali i koncesionar, kao i službenici koncesionara, a ne bi bili javni službenici oni organi javne uprave koji ne vrše javne službe u ovom materijalnom smislu".

¹⁵ Pojam javna služba (*service public*) nastao je krajem 19. stoljeća u praksi francuskog Državnog savjeta (*Conseil d'Etat*). Prema izvornoj koncepciji Državnog savjeta, javna služba se označavala kao "aktivnost uprave po načelima javnog prava". Posebnu i svakako najzapaženiju razradu instituta javne službe dala je teorija i praksa Francuske, zemlje u kojoj je sam institut i ponikao. U tim nastojanjima iznimno mjesto pripada Duguitu i njegovim sljedbenicima (Jèze, Bonnard, Rolland, Waline). Prema Duguitu, koji je formirao posebnu tzv. školu javne službe, "čitava je država samo skup javnih službi". Javna služba ima dva odvojena pojma: formalni i materijalni. Formalni pojam javne službe polazi od samog nosioca službe. Bitno je da službu obavlja neka javnopravna osoba, pa da sama služba dobije karakter javne službe. Drugi, materijalni pojam javne službe glavno težište stavlja na prirodu službe, tj. na njezin materijalni sadržaj. Za taj pojam bitno je da određena služba ima posebnu važnost za ostvarivanje određenih interesa društvene zajednice pa da joj se prizna karakter javne službe. Vidi o tome: Ivo Borković, *Pojam javna služba i ustavna kategorija djelatnosti od posebnog društvenog interesa*, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. XVI, 1979, i Ivo Borković, *Upravno pravo, šesto izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Zagreb, 1997.

U našoj pravnoj literaturi takvo je stajalište zastupao prije *Krbek*: "Funkcionalni pojam javnog službenika naprosto smo razvili iz materijalno teleološkog pojma javne službe."¹⁶

c) Mješoviti (kombinirani) način određivanja pojma javnog službenika

U daljnjoj razradi problematike definiranja pojma javnog službenika lako je uočiti slabosti kako formalnog tako i materijalnog pristupa. Te su slabosti, uostalom, u teoriji uočene već prije. Neodređenost organizacijskog načina definiranja pojma javnog službenika proizlazi iz okolnosti što u javnim tijelima, prema kojima se stvara organizacijski pojam, radi velik broj osoba koje imaju različite uloge, pa prema tome neke od njih i ne moraju imati svojstvo javnog službenika.¹⁷ Nedostatak funkcionalnog načina definiranja pojma javnog službenika uočava se posebno u tome što postoji brojnost najrazličitijih funkcija koje onda uvjetuju i raznolikosti u položaju i statusu osoba koje ih obavljaju.¹⁸

Zbog svih tih razloga koristi se sve više tzv. mješoviti (kombinirani) način određivanja pojma javnog službenika.

Određivati pojam javnog službenika ovakvim načinom znači pojam vezivati jednako za organizacijska svojstva tijela u kojima službenik radi kao i za prirodu službe koju obavlja, prema kojoj se onda karakteriziraju njegova osobna svojstva kao javnog službenika. Kod mješovitog načina definiranja moguće je, dakle, koristiti sve elemente koji se upotrebljavaju pri definiranju pojma.

Kad se u svjetlu različitih mogućih doktrinarnih pristupa analiziraju teorijska shvaćanja o pojmu javnog službenika, uočavaju se velike raznolikosti. Te su razlike posljedica, prije svega, različitosti u odabiru načina definiranja pojma.

U *francuskoj teoriji*, naročito onoj upravnog prava, pojam javnog službenika (*fonctionnaire public*) tretirao se vrlo široko.

¹⁶ Dr. Ivo Krbek, op. cit., str. 96. I u pravnoj teoriji bivše Jugoslavije zastupano je isto stajalište. "Javna služba je prvi i osnovni element za pojam redovnog javnog službenika. Ovi pojmovi su najprisnije povezani. Lična aktivnost službenika mora biti posvećena funkcioniranju javne službe." Dr. Aleksandar Baltić: *O pojmu javnog službenika*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1/1956, str. 21.

¹⁷ "Organski pojam javnog službenika je vrlo širok i neodređen...Povrh toga ima ovaj pojam, zbog svoje opsežnosti, mnogo vrsti." Dr. Ivo Krbek, *Upravno pravo*, Zagreb, 1932, str. 104.

¹⁸ "Budući da obje navedene definicije imaju očiglednih nedostataka (funkcionalne s obzirom na mnoštvo funkcija i šarenilo položaja u upravnim organizacijama, a organizacijske s obzirom na to da u tim organizacijama rade pored upravnih službenika i drugi), primjenjuju se u novije vrijeme najčešće kombinirane definicije". Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1993, str. 167.

Prijašnja teorijska shvaćanja tog pojma iskazivala su određene specifičnosti u pristupu. Te su se specifičnosti ogledale prije svega u tome što su se u opći pojam javnog službenika u materijalnom smislu ubrajale različite osobe, kao i u tome što se javna funkcija iz koje se izvodio sadržajni pojam javnog službenika uzimala kao *ugovorna situacija (situation contractuelle)*.

U jednom od prvih radova iz tog područja H. Berthélemy (*Traité Élémentaire de Droit Administratif - 1920. godine*) ističe kako, zbog različitih vrsta službenika, nije moguće "naći jednu karakterističnu oznaku koja bi dopuštala precizno definiranje službenika ili javne funkcije (*fonction publique*)... Postoje službenici od karijere (kao suci, prefekt, časnici, profesori) i prigodni službenici (gradonačelnik), postoje službenici izabrani i imenovani, službenici koji primaju nagradu za svoj radi i oni koji rade besplatno, postoje stalni i privremeni službenici itd."¹⁹

Duguit je, na primjer, pri odgovoru na pitanje koje osobe spadaju pod pojam javnog službenika isticao kako iz tog pojma treba isključiti tzv. vladajuće (*gouvernants*) osobe, tj. osobe koje vrše neku političku funkciju, npr. politički predstavnici, poslanici, ministri i drugi politički funkcionari²⁰ (slično i Jèze). Suprotno njemu neki su (Stainof) u pojam javnog službenika uključivali i poslanike, ministre i druge političke funkcionare.²¹

Općenito gledano, starija francuska teorija dijelila je javne službenike prvenstveno u dvije grupe. Jedno su bili *fonctionnaires publics*, a drugo su bili *agents non fonctionnaires*. U ovu posljednju grupu spadali su prinudni službenici (*agents réquisitionnés*), pomoćni službenici (*agents auxiliaires*) i počasnici službenici (*agents honorifiques*).

U novije vrijeme u francuskoj se teoriji, u svezi s određivanjem pojma javnih službenika, zapažaju dvije karakteristike. Prvo, pojam javnog službenika vezuje se i dalje uz pojam javne službe i, drugo, pri definiranju ovog pojma često se ističu karakteristični elementi koji iz službeničkog svojstva proizlaze.

"Upravljanje javnim službama države", kaže Trotabas, "departmana i općina i javnih ustanova osigurava se putem javnih službenika",²² dok npr. Peiser pod

¹⁹ H. Berthélemy, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1920, str. 46.

²⁰ L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, t. III éd. Paris, 1930, str. 1. U istom smislu i Jèze, *Cours de Droit Public - Les individus au service public*, Paris, 1933, str. 216.

²¹ Vidi: P. Stainof, *Le Fonctionnaire*, Paris, 1933, str. 25.

²² Louis Trotabas, *Manuel de Droit Public et Administratif*, Paris, 1964, str. 214.

javnom funkcijom u širem smislu riječi razumijeva "skup osoba na raspolaganju vlasti za poslove funkcioniranja javnih službi".²³

Kad se daju sadržajne definicije pojma javog službenika, onda se ističe npr. kako je "... javni službenik osoba imenovana za stalno obavljanje poslova te postavljena u zvanje u različitim tijelima hijerarhije javne uprave".²⁴ Prema toj definiciji ističu se onda tri bitne karakteristike javnog službenika: sudjelovanje u obavljanju upravnih službi, stalnost zaposlenja i postavljanje u određeno zvanje unutar hijerarhijskog ranga upravnih službi.²⁵ J. M. Auby i J. B. Auby definiraju također pojam službenika prema bitnim elementima koji proizlaze iz njegova položaja. To su: imenovanje jednostranim aktom uprave, stalnost zaposlenja i uključivanje u stupnjeve upravne hijerarhije.²⁶

Prema jednom dijelu francuske teorije upravnog prava kadrovi (službenici) uprave, *les agents de l'administration*, dijele se u dvije velike kategorije. Jedno su zaposlenici čija je pravna situacija regulirana privatnim pravom, odnosno općim radnim pravom, i koja je slična onoj koju zaposlenici imaju u privatnim službama – to su *les salaires de droit privé de l'administration*. Sporovi iz odnosa koje imaju ti zaposlenici idu u nadležnost redovnih sudova. Druga, najvažnija grupa zaposlenika u upravi, čiji je pravni režim poseban, označava se pojmom javni službenici, *les agents publics*.

Inače se u francuskoj teoriji pri određivanju bitnih elemenata u svojstvu javnog službenika naročito naglašava element stalnosti zaposlenja. Tako npr. Braibant ističe kako se *agents titulaires* definiraju prema stalnosti koja je dvostruka: stalnost zaposlenja i stalnost njihova položaja koja rezultira stalnošću stečenog zvanja za obavljanje poslova za koje su imenovani.²⁷

²³ G. Peiser, *Droit Administratif*, quatrième édition, Paris, 1977, str. 1.

²⁴ Louis Trotabas, op. cit., str. 214.

²⁵ Vidi: Louis Trotabas, op. cit., str. 214. Pri određivanju pojma javnog službenika naglašava se, vidjeli smo, element hijerarhijske podčinjenosti. "Javna služba zahtijeva grupiranje javnih službenika u hijerarhijski red. Ta hijerarhija učvršćuje upravni kadar kod profesionalnog postupanja i odražava se na disciplinu kojoj je podređen. Ona dopušta, osim toga, opći nadzor viših tijela nad službenikom i njegovim radom." Op. cit., str. 221.

²⁶ Jean-Marie Auby, Jean-Bernard Auby, *Institutions Administratives*, 6e édition, Paris, 1991, str. 344. U jednom svom prijašnjem radu J.M.Auby i R.D.Ader naglašavali su kako se javni službenik definira prema četiri bitna elementa: stalnost zaposlenja, uključivanje u upravni kadar, sudjelovanje u izvršavanju upravnih poslova i vezivanje statusa normama javnog prava. Vidi: Jean-Marie Auby, Robert Ducos-Ader, *Droit Public*, quatrième édition, Paris, 1970, str. 215.

²⁷ Guy Braibant, *Le Droit Administratif Français*, Paris, 1992, str. 315.

U Njemačkoj se, kako tvrdi Ridley, njemački službenik s ponosom opisivao kao nosilac državnog suvereniteta.²⁸ U teoriji se prema statusu koji imaju osobe zaposlene u javnim službama spominju posebno tri kategorije: prvo činovnici (*Beamten*), zatim namještenici (*Angestellte*) i konačno radnici (*Arbeiter*).

Pojmom činovnika (*Beamten*) obuhvaćene su sve osobe na koje se primjenjuje statusno pravo državnih službenika. To je najbrojnija kategorija javnih službenika (u Njemačkoj otprilike 46% službenika) i oni raspolažu javnim ovlastima (*Weisungsrecht*).²⁹ U toj grupi u teoriji se kao posebna kategorija spominju politički funkcionari (*politische Beamte*). To je "kategorija imenovanih funkcionara pri čijem je imenovanju politička pripadnost presudna. Međutim, i u toj kategoriji većina (74,7%) na položaj biva imenovana nakon redovite karijere unutar uprave".³⁰

Namještenici (*Angestellte*) su osobe koje u upravnim tijelima obavljaju poslove temeljem posebnog ugovora kojim zasnivaju radni odnos.

I radnici (*Arbeiter*) obavljaju pomoćne poslove u javnim tijelima temeljem posebnog ugovora kojim se uređuju uvjeti primanja u službu i karakter poslova koje obavljaju.

Debbasch, na primjer, tvrdi kako se u Njemačkoj osoblje javnih službi dijeli u dvije kategorije: službenike čiji je pravni status utvrđen režimom javnog prava i zaposlenike kojima je status utvrđen kolektivnim ugovorima privatnog prava. Službenici su osobe koje izvršavaju na trajnoj osnovi ovlasti relevantne za suverenitet ili koje se iz razloga sigurnosti države ili s javnog stajališta ne mogu smatrati osobama u radnom odnosu privatnog prava.³¹

U Velikoj Britaniji pri određivanju pojma javnih službenika redovito se javlja pojam *civil service*. Sam pojam *civil service* izvorno je upotrijebljen za označavanje Britanske uprave u Indiji da bi tek kasnije 1854. godine bio korišten svuda u Velikoj Britaniji. Ideju o modernoj *civil service* proklamirao je *Northcote-Trevelyan Report* iz 1853. godine, a kasnije osnažio *Order in Council* 1870. godine.³² Tim se pojmom danas teorija uglavnom koristi za označava-

²⁸ F. F. Ridley, *Carer Service: A Comparative perspective on civil service promotion*, Public Administration, Vol. 61, No. 2/83, str. 179.

²⁹ J. E. Kingdon, *The Civil Service in Liberal Democracies*, Basel, 1990, str. 193.

³⁰ Dr. Josip Kreger, *Selekcija upravne elite u nekim europskim zemljama*, Zakonitost, Zagreb, br. 5, 1992, str. 711.

³¹ Charles Debbasch, *Science administrative*, Paris, 1976, str. 449.

³² Vidi: Holdsworth, *History of English Law*, knj. XIV, str. 135.

nje tijela javne uprave u okviru kojih djeluju određene službene osobe. "Civil service" sačinjava ukupne stalne i nepolitičke urede i zaposlenike pod vlašću Krune, s izuzetkom vojnih snaga. Svi ti službenici i namještenici tvore stalno upravno osoblje središnje uprave.³³ Za *civil service* dalje se kaže kako je to "tijelo koje se sastoji od zaposlenika u javnoj upravi (*civil administration*), isključujući službene vojne osobe i izabrane funkcionare."³⁴ *Civil service* se označava i kao "profesionalno tijelo sastavljeno od pojedinaca zaposlenih od strane države u upravnoj strukturi". U svezi s tim naglašava se kako su *civil servants* (javni službenici) eksperti u javnim poslovima i upravi koji se koriste kao neutralni savjetnici u okviru provođenja odgovornosti za državnu politiku. Zbog toga se i naglašava kako uloga *civil service* nije stvaranje službenih odluka, već pomaganje u njihovoj provedbi.³⁵ Međutim, za položaj *civil servanta* također se kaže kako "mora biti izvan vojnih službi Krune i mora stajati u posebnom odnosu (*there must be a legal relationship of master and servant*)."³⁶

U Velikoj Britaniji se, općenito gledano, koncept službenika značajno razlikuje od onoga koji za službenike vrijedi na europskom kontinentu. Prije svega ne postoje precizni kriteriji za definiranje pojma *civil servant*. Različite odluke sudova definirale su *civil servant* kao službenika Krune. *Crown Proceeding Act* iz 1947. godine utvrdio je određene kriterije za imenovanja od strane Krune. *Royal Commission on the Civil Service 1929-1931.* a kasnije i tzv. *Commission Priestley 1953-1955.* prihvatili su definiciju koja je kasnije potvrdila i *Commission Fulton 1968.* godine. Po toj definiciji bitno je da se radi o službenicima koji obnašaju određene dužnosti a koji primaju naknadu za svoj rad direktno iz fondova koje je izglasao Parlament.

"Okolo 30 posto zaposlenih u Velikoj Britaniji uživa status državnog službenika. Međutim, od tog broja tek 528.000 zaposlenih radi u upravi u užem smislu riječi te se svrstava u kategoriju *civil service*".³⁷ Prema Wade & Forsyth "ukupni broj javnih službenika (*civil servants*) otprilike je 562. 000 (uključujući gotovo 300.000 u izvršnim tijelima). Međutim, broj onih koji zauzimaju položaj određenog ustavnog značenja i koji imaju ovlasti donositi odluke da-

³³ H. W. R. Wade & C. F. Forsyth, *Administrative Law*, seventh edition, Oxford, 1994, str. 57.

³⁴ *The Columbia Encyclopedia*, Third edition, New York, 1963, str. 424.

³⁵ Vidi: *The New Encyclopedia Britannica*, 15th edition, Chicago, 1990, str. 340. Za *civil service* ovdje se još navodi kako je to "body of government officials who are employed in civil occupations that are neither political nor judicial".

³⁶ H. W. R. Wade & C. F. Forsyth, op. cit., str. 57.

³⁷ J. E. Kongdom, *The Civil Service in Liberal Democracies*, London, 1990, str. 21. Cit. prema dr. Josip Kregar, op. cit., str. 712.

leko je manji, otprilike manje od 10.000. Možda tek polovica tih jesu istinski upravni službenici u sastavu velike upravne mašinerije, bolje poznati kao upravna klasa (*administrative class*).³⁸

I u SAD se pojam *civil service* razvijao u procesu regrutiranja službeničkog kadra početno u okviru sustava patronaže (*patronage system*) stvorenog od U.S. Civil Service Commission nakon 1883. godine. "Jedna od teškoća u pravnim i političkim raspravama o javnim službenicima jest", kaže Copper, "u tome što se oni popularno uzimaju kao više ili manje homogena grupa poznata kao birokracija (*the bureaucracy*)." Isti autor dalje navodi "*Most public servants can be described as general civil service employees, political officers, or special employees. Indeed, the case law often draws these distinctions*".³⁹

U japanskoj teoriji upravnog prava pod pojmom državni javni službenik razumijevaju se osobe: a) koje obavljaju javne državne poslove, b) koje su izabrane i imenovane od države i c) koje država plaća. U okviru takvih elemenata, a prema tipu službe, državni javni službenici dijele se u dvije kategorije: službenici koji su u redovnoj službi i službenici koji su u specijalnim službama. Japanski Zakon o javnim službama odnosi se samo na službenike u redovnoj službi.⁴⁰

U teoriji bivšeg SSSR-a javni službenici definirani su kao "umni i kancelarijski radnici koji se nalaze na radu kod državnih nadležstava ili poduzeća a za koje zakonodavstvo utvrđuje određene uvjete rada i osiguranja".⁴¹

U teoriji upravnog i radnog prava u bivšoj Jugoslaviji pojam službenika određivao se različito. Tako je npr. Stjepanović kod osoba u državnoj službi, s obzirom na njihovu ulogu i osobni pravni položaj, razlikovao: političke funkcionare, profesionalne radnike u javnoj upravi, počasne sudionike u javnoj službi, obveznike javne službe (prisilne sudionike) i ugovorne sudionike javne službe (kontraktualne sudionike).⁴² Popović razlikuje pojam kadrova državne uprave u užem smislu pod kojima razumijeva osobe zaposlene u organima državne uprave i drugim državnim organima i organizacijama koji pretežno

³⁸ H. W. R. Wade & C. F. Forsyth, op. cit., str. 58.

³⁹ Phillip J. Copper, *Public Law and Public Administration*, Manfield, 1983, str. 318.

⁴⁰ Vidi: The National Personnel Authority, *The Japanese Civil Service System*, *Révue internationale des sciences administratives*, Vol. XLVIII - 1982, No 2, str. 144.

⁴¹ Jevtihijev i Vlasov, cit. prema: Eugen Pusić, op. cit., str. 167.

⁴² Prof. dr. Nikola Stjepanović, *Upravno pravo u SFRJ*, Beograd, 1978, str. 355.

obavljaju poslove državne uprave. Te osobe dijeli u dvije skupine, i to: a) političke funkcionare odnosno funkcionare državne uprave i b) radnike u državnoj upravi.⁴³

3. Određivanje pojma službenika u hrvatskoj pravnoj teoriji

I u hrvatskoj pravnoj teoriji, posebno onoj upravnog prava, posvećena je odgovarajuća pažnja pravnom statusu javnih službenika, u okviru čega se uzna-
stojalo, između ostalog, i na definiranju pojma službenika.

Tako npr. u jednoj od najstarijih definicija Žigrović - Pretočki navodi kako "u javnoj upravnoj službi, zemaljskoj (i gradskoj občinskoj izjednačenoj sa zemaljskom) namještene fizične osobe posluju kao organi izvršujuće vlasti, duševnim radom (umom i perom) kao činovnici, urednici, - ili fizičkom radnjom kao službenici (empiričko osoblje) kao namještenici zemaljski u našoj autonomnoj upravi ..." "... činovničko je osoblje perovodno (konceptualno) strukovno-tehničko, računarsko-blagajničko i pomoćno-pisarničko (manipulacionalno)."⁴⁴

U svom *Upravnom pravu* iz 1932. godine Krbek, vidjeli smo, vezuje pojam javnog službenika za pojam javne službe naglašavajući kako se materijalno-te-
leološki i formalni pojam javne službe može primijeniti i kod javnog službenika. U tom smislu on razlikuje dva pojma javnog službenika: funkcijski i organski. U prvom je slučaju, kaže on, odlučna sama pravna priroda službe koju obavlja neka osoba. Čim je ta služba javna služba u materijalnom smislu, onda je i svaka osoba koja ju obavlja i javni službenik. Kod organskog pojma javnog službenika, prema istom autoru, "ne traži se neka naročita vrsta djelatnosti, već samo da se radi o takom licu čija se djelatnost smatra djelatnošću same države odnosno djelatnošću kojeg drugog javnopravnog lica."⁴⁵ Isti autor kasnije u svom radu *Lica u državnoj službi* iz 1948. godine funkcionalni pojam osobe u državnoj službi vezuje za pojam javne funkcije u širokom smislu te riječi (pod taj pojam pripadale bi sve osobe koja vrše bilo koju javnu funkciju), dok kod organskog pojma javnog službenika zadržava uglavnom

⁴³ Prof. dr. Slavoljub Popović, *Organizacija i funkcionisanje uprave u samoupravnom sistemu*, Beograd, 1978, str. 127.

⁴⁴ Ivan pl. Žigrović-Pretočki, *Upravno pravo krajevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na Ustav*, Bjelovar, 1911, str. 130.

⁴⁵ Dr. Ivo Krbek, *Upravno pravo*, II knjiga, Zagreb, 1932, str. 94 i d.

isti pristup (bitno je da takva osoba djeluje u ime određenog državnog organa, da se njezina djelatnost smatra djelatnošću određenog državnog organa).⁴⁶

Govoreći o upravnim organizacijama, Pusić ističe kako "prevladavajuću skupinu u upravnim organizacijama čine **upravni službenici**, to jest ljudi koji obavljaju rad, intelektualni ili manuelni, u tim organizacijama kao svoje trajno i glavno zanimanje". Osim upravnih službenika, prema istom autoru, u upravnim organizacijama uposljeni su i **politički funkcionari** i **privremeni suradnici**.⁴⁷

Tintić navodi razloge koji, prema njemu, opravdavaju "određene anticipacije terminološke i institucionalne, pa i da se sve osobe zaposlene u tim organima, jednako kao i u drugim djelatnostima, nazovu 'radnicima', 'radnim ljudima', 'članovima radne zajednice', umjesto službenicima, javnim službenicima itd." Prema njemu, "pojam službene osoba može biti administrativni, financijsko-pravni, radnopravni, ali i kaznenopravni. I kad pojedina značenja nestaju, druga ostaju u istom ili još širem krugu. Tako su se pojam i značenje službene osobe u kaznenopravnom smislu znatno proširili, pa i onda kad se pojam u radnopravnom smislu suzio ili, štaviše, i kad je nestao".⁴⁸

I mi dijelimo već prije izraženo mišljenje da je gotovo nemoguće jednom definicijom pokriti sve oblike pojma službenika. Takav je zadatak težak i kad se definiranje svodi na pojmove izražene u konkretnom pravnom sustavu. Lako je, dakle, izvesti zaključak s kakvim se problemima mora susretati svatko tko želi dati definiciju pojma službenika, pogotovo ako ima pretenzije da takva definicija vrijedi šire u prostoru i vremenu.

Mislimo da pri definiranju općeg pojma službenika treba razlikovati između pojma **javni službenik** i pojma **državni službenik**. U njihovu međusobnom odnosu pojam javni službenik širi je od pojma državni službenik. Promatrano s organizacijskog stajališta, pojmom javni službenik pokrivaju se sve osobe koje u svojstvu službenika obavljaju poslove u državnim tijelima, ali i u tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave kao i u odgovarajućim javnim službama odnosno pravnim osobama koje djeluju na temelju javnih ovlasti. Pojmom državni službenik, gledano s istog stajališta, pokrivaju se osobe koje u svojstvu službenika rade isključivo u državnim tijelima.

⁴⁶ Ivo Krčbek, *Lica u državnoj službi*, Zagreb, 1948, str. 6 i 7.

⁴⁷ Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1993, str. 166 i 167.

⁴⁸ Prof. dr Nikola Tintić, *Radno i socijalno pravo*, knjiga prva, Zagreb, 1969, str. 547.

Javni službenik je osoba koja, imenovana ili postavljena na određeno radno mjesto u tijelima javne uprave i drugim državnim tijelima kao i tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave, odnosno odgovarajućih javnih službi i pravnih osoba koje djeluju temeljem javnih ovlasti, obavlja poslove sukladno svojoj stručnoj spremi na profesionalan način kao svoje trajno zanimanje.

Ovakva definicija izražava sljedeće elemente u svojstvu javnog službenika: a) imenovanje ili postavljenje, b) djelovanje u određenim strukturama (tijelima države, jedinicama lokalne samouprave i odgovarajućih javnih službi) - organizacijski aspekt, c) obavljanje poslova odgovarajućeg radnog mjesta sukladno stručnoj spremi - funkcionalni aspekt, d) profesionalizam u obavljanju dužnosti i e) trajnost obavljanja brže.

4. Međunarodni službenici

Dok se teorijske definicije javnih službenika, a posebno one u zakonodavstvu, odnose na određenu sredinu i vrijede za određeno vrijeme, dotle se, naročito u posljednje vrijeme, sve više naglašava značenje jedne posebne kategorije službenika. To su službenici koji obavljaju funkcije u različitim i sve brojnijim međunarodnim tijelima i koji se označavaju kao **međunarodni službenici**. Broj tih službenika rapidno raste usporedno s povećanjem broja međunarodnih organizacija u kojima takvi službenici obavljaju svoje funkcije. Već je Liga naroda, ustanovljena nakon Prvog svjetskog rata, imala brojne službenički aparat.⁴⁹ Danas različiti međunarodni subjekti upošljavaju velik broj osoba radi obavljanja funkcija zbog kojih su ustanovljeni. Tako npr. Ujedinjeni narodi, Europska unija, Organizacija o europskoj sigurnosti i suradnji, NATO, različiti međunarodni sudovi itd. imaju značajna i brojna upravna i druga tijela u kojima su zaposleni stručnjaci različitih zanimanja i stručnosti sa statusom međunarodnih službenika.

Navodi se, na primjer, da je u okviru Europske unije zaposleno više od 20.000 ljudi. O njihovoj strukturi, zapošljavanju, pravima iz socijalnog ili mirovinskog statusa te drugim pitanjima brine se posebni *Staff Regulations of Officials of the European Community*. U organizacijskom smislu svi oni čine posebnu

⁴⁹ Liga naroda (Društvo naroda) bila je prva opća međunarodna organizacija koju su stvorile pobjedničke savezničke snage nakon I. svjetskog rata na inicijativu predsjednika SAD Wilsona. Pakt Lige naroda usvojen je bio na Mirovnoj konferenciji 28. 4. 1919. Glavni organi Lige naroda bili su Skupština i Savjet, kojima je pomagalo Stalno tajništvo, kao glavni administrativni organ. Uz to postojali su Stalni sud međunarodne pravde i Međunarodna organizacija rada kao i tehničke organizacije i stalne odnosno povremene savjetodavne komisije.

upravnu uniju (*special administrative units*) sposobnu da osigura nesmetano funkcioniranje Europske unije.⁵⁰ Brojni službenici zaposleni su npr. u Tajništvu UN itd.⁵¹

Prema Andrassyju "... za sada se nije stvorilo neko opće pravilo običajnog prava o pravnom položaju međunarodnih službenika ... međunarodnopravni položaj međunarodnih službenika temelji se na ugovornom pravu, i to za svaku organizaciju i ustanovu treba da se on izrijekom uredi. Zbog toga međunarodni službenici imaju u svakoj državi samo ona prava i povlastice na koje je ta država pristala pristupanjem odnosnom ugovoru. Međutim, kurtoazija ide i dalje, pa se polako stvaraju i neki običaji koji mogu postati i pravilima običajnog prava. Danas su ta pitanja uređena ugovorima za niz međunarodnih organizacija".⁵²

Pravni status međunarodnih službenika uređen je, prije svega, statutima odnosno poveljama i drugim aktima samog međunarodnog tijela kojima se često reguliraju pojedina pitanja statusa osoba zaposlenih u tom tijelu.

Tako npr. Povelja Ujedinjenih naroda predviđa da se Tajništvo UN sastoji od glavnog tajnika i *osoblja potrebnog Organizaciji*. Osim toga postoje određena pravila utvrđena Poveljom koja se odnose na status službenika UN u svezi s obavljanjem njihovih dužnosti.

Međunarodnopravni status međunarodnih službenika u službi Ujedinjenih naroda reguliran je između ostalog *Konvencijom o privilegijima i imunitetima UN* iz 1946. godine i *Konvencijom o privilegijima i imunitetima specijaliziranih ustanova* iz 1947. godine.

U svom savjetodavnom mišljenju (slučaj *Bernadotte*) Međunarodni sud je naglasio da međunarodne organizacije, konkretno Ujedinjeni narodi, imaju pravo prema drugim subjektima međunarodnog prava štiti svoje organe i službenike.

⁵⁰ Vidi: Jürgen Schwarze: *European Administrative Law*, London, 1992, str. 6 i d. U Ugovoru o osnivanju Europske ekonomske zajednice (Ugovor o udruživanju) iz 1957. godine propisano je da na dan stupanja na snagu tog ugovora, funkcionari i drugi službenici Europske zajednice za ugljen i čelik, Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju postaju funkcionari i službenici Europskih zajednica i čine dio jedinstvene administracije Zajednica.

⁵¹ Prema nekim podacima Tajništvo UN imalo je krajem 1974. godine 15.092 službenika, od čega 12.736 regularnih (u sjedištu UN 4.323). Vidi: *Pravna enciklopedija*, Beograd, 1979, str. 679.

⁵² Juraj Andrassy, *Međunarodno javno pravo*, Zagreb, 1976, str. 303.

Treba reći da je Opća skupština UN 1946. godine donijela najprije Privremena pravila o osnovnim pravima i obvezama međunarodnih službenika, a poslije i Stalna pravila 1952. godine. Osim toga Opća skupština donijela je 1948. godine i propise o Zajedničkom mirovničkom fondu službenika UN.

I službenici Europskih zajednica (*Europske unije*) imaju karakteristike međunarodnih službenika čiji je pravni status uređen pravilima same Zajednice.⁵³

I u okviru Europske unije nužno postoje određena pravila koja se odnose na pravni status osoba koje obavljaju različite poslove za potrebe tijela Unije. To su posebno, već ranije spomenuti, *Staff Regulations of Officials* i *Conditions of Employment of Other Employees*.

Međutim, kako je način uređivanja prvog statusa službenika UN u izvjesnom smislu presedan za pravno reguliranje položaja međunarodnih službenika istoga ili sličnog ranga, pravila usvojena od tijela Europske unije o pravnom statusu službenika Unije vrlo su bliska onima koja vrijede za službenike UN.

U Ugovoru o osnivanju Europske ekonomske zajednice iz 1957. godine, koji je kasnije mijenjan i dopunjavan ugovorima u Bruxellesu 1965. godine i Maastrichtu 1992. godine (*Treaty on European Union*), postoji niz odredaba koje se odnose na status osoba koje obavljaju pojedine djelatnosti u okviru tijela Unije.

5. Određivanje pojma službenika u zakonodavstvu

Definicije kojima se određivao sadržaj pojma javnog službenika česte su i u zakonskim tekstovima. Međutim, i tu je pristup pri tom određivanju bio daleko od jedinstvenosti. Tako se, na primjer, u francuskoj teoriji navodi kako je prva zakonska definicija službenika (*fonctionnaire*) dana za potrebe kaznenog postupka u stvarima vezanim za kaznenu odgovornost službenika pri obavljanju službeničke dužnosti, i to u Kaznenom zakonu (*Code pénal*) iz 1881. godine (članak 177). Prema tom zakonu pojmom *fonctionnaire public* nisu bile obuhvaćene samo osobe koje su obavljale službu u određenim tijelima javne vlasti već i svi ostali koji su izvršavali javni mandat bilo kao regularno birane osobe bilo kao osobe koje su obavljale službu i poslove za državu, departman ili općinu. Ovakva je definicija zbog svoje širine bila izložena kritici, a pravna

⁵³ Taj je sporazum (*Treaty on European Union*) potpisalo dvanaest zemalja članica Europske zajednice: Njemačka, Belgija, Francuska, Italija, Luxemburg, Nizozemska, Velika Britanija, Irska, Danska, Grčka, Portugal i Španjolska. Sporazum je stupio na snagu 1. studenoga 1993. Naknadno su mu (1995. godine) pristupile Austrija, Finska i Švedska.

je praksa u to vrijeme pojmom *fonctionnaire* obuhvaćala: ministre, državne podsekretare, opće savjetnike, načelnike i njihove zamjenike.⁵⁴

Poslije je pravna praksa zauzimala različita stajališta glede definiranja pojma službenika. Redovni sudovi, polazeći od *Code civil*, zauzimali su stajalište da sve javne funkcije ne izvršavaju nužno javni službenici. Praksa Državnog savjeta i upravnih sudova (*Conseil d'Etat* i *tribunaux administratifs*), polazeći od principa autonomije upravnog prava, uz pojam javne službe pri definiranju pojma službenika polazila je od toga da je službenik u tijelima državne uprave osoba koja se imenuje radi trajnog obavljanja poslova i koja se financira iz proračuna. Posljedica takve definicije bilo je razlikovanje službenika prema određenim kriterijima (mjesto službe i kvalifikacija). Tako su posebno bile izdvojene službene osobe u državnoj upravi i službenici sudova, osobe zaposlene u ministarstvima i službenici lokalnih tijela, službenici javnih ustanova, vojne službene osobe te osobe zaposlene u pošti, javnim ustanovama u industriji i trgovini.

Zakon iz 1946. godine dao je, opet, treću definiciju javnog službenika koja je bila dosta restriktivna. Za primjene tog zakona službenici su bili osobe koje su imenovane sa stalnim zaposlenjem radi obavljanja poslova u hijerarhijskom rangu osoblja središnje državne uprave, vanjskih službi (*services extérieurs*) ili javnih državnih ustanova. Prema Uredbi iz 1959. godine (kojom je zamijenjen Zakon iz 1946. godine) javni službenik se definirao kao osoba imenovana sa stalnim zaposlenjem i postavljena u stupanj različitih hijerarhijskih tijela koja čine zaposleni u javnoj upravi. Teorija je, raščlanjujući takvu definiciju, isticala četiri elementa u pravnom statusu javnog službenika: stalnost zaposlenja, uključenje (inkorporacija) u zaposlene u javnoj upravi, sudjelovanje u obavljanju upravnih službi države i vezivanje posebnim pravilima javnog prava.⁵⁵

Sličnu definiciju službenika dao je i Zakon iz 1984. godine. Prema njegovim odredbama javni je službenik osoba imenovana sa stalnim zaposlenjem i postavljena u hijerarhijski stupanj središnje državne uprave, vanjskih službi i u javnim državnim ustanovama.

U njemačkom zakonodavstvu na primjeru bavarskog Činovničkog zakona iz 1946. godine vidi se povezivanje činovničkog statusa s obavljanjem poslova

⁵⁴ Vidi: Dalloz, op. cit., str. 116.

⁵⁵ Usporedi: Jean-Marie Auby, Robert Ducos-Ader, *Droit public*, Tome 1, Paris, 1970, str. 215.

javnih službi u određenim tijelima. Prema spomenutom zakonu, činovnik je osoba koja, kao stalno i glavno zanimanje, obavlja djelatnost u javnoj službi bavarske države, bavarske općine, bavarskog saveza općina ili druge javno-pravne korporacije pod nadzorom bavarske držve i koja je primila ispravu o imenovanju. Okvirni zakon za objedinjavanje službeničkog prava iz 1985. godine ne daje definiciju državnog službenika, već samo spominje vrste službenika prema načinu zasnivanja službeničkog odnosa (par. 3).

U Velikoj Britaniji normativno definiranje pojma službenika otežano je jer nema posebnog zakona kojim bi bila objedinjena problematika službeničkog statusa, kao što je to npr. u francuskoj i drugim zemljama na kontinentu. Zbog toga je sudska praksa različitim odlukama pokušala definirati pojam službenika, što je, u krajnjoj liniji, rezultiralo time da se javni službenik definirao kao "službenik Krune". Kasnije je *Crown Proceeding Act* iz 1949. godine samo utvrdio kriterije za imenovanje službenika Krune. Međutim, posebne komisije: *Royal Commision on the Civil Service* (1929-1931), *Commision Priestley* (195-1955) i *Commision Fulton* (1968) prihvatile su definiciju službenika Krune. Prema toj definiciji službenici Krune su osobe zaposlene na temelju javnopravne osnove koje se financiraju potpuno i izravno iz fondova koje izglasa Parlament.⁵⁶

Prema talijanskom pravu službenici države podijeljeni su u četiri vrste: direktno osoblje, konceptualno osoblje, izvršno osoblje i pomoćno osoblje. Njihovo razvrstavanje uvjetovano je stupnjem stručne spreme koju posjeduju.

Definicija službenika dana je npr. i u Kaznenom zakonu Finske koji je na snazi od 1889. godine. Prema tome zakonu javnim se službenicima smatraju "službenici države, uključujući i one kojima je dodijeljen zadatak da se brinu o poslovima grada, naselja, seoskih zajednica, crkvenih župa ili drugih javnih tijela odnosno javnih ustanova ili fondacija čija obveza mora biti potpomognuta javnim ovlastima, službenici koji su pod direkcijom takvih službenika odnosno upravih tijela te službenici koji obavljaju javnu funkciju ili imaju službenu dužnost" (članak 12). Tako široko određen pojam javnih službenika uključuje: predsjednika Republike, pojedine ministre i ostale službenike središnje državne uprave, suce, službenike lokalnih upravnih tijela, crkvene službenike i ostale službenike koji obavljaju poslove temeljem javnih ovlasti.⁵⁷

⁵⁶ Usp. Charles Debbasch, *Science Administrative*, Paris, 1976, str. 450.

⁵⁷ O tome: Hlidén, M., *The Ombudsman in Finland*, Institute of Governmental Studies, Berkley, 1973, str. 56.

I u pravu bivšeg SSSR-a definicija službenika dana je u Kaznenom zakonu (u dijelu koji se odnosio na kaznena djela izvršena u obavljanju službene dužnosti). Prema tom zakonu, službenici su sve osobe koje stalno ili povremeno izvršavaju funkcije upravne vlasti i koje su zaposlene u tijelima države ili drugim upravnim organizacijama (članak 170).

I određivanje pojma službenika prema zakonskim tekstovima koji su na području Hrvatske važili u pojedinim razdobljima bilo je različito.

Prvi dokument koji ovdje spominjemo jest Uredovni naputak iz 1855. godine, koji je, dakle, još polovinom prošlog stoljeća uređivao određena pitanja službeničkog statusa. Prema tom naputku javni ili državni činovnici su osobe koje zbog formalnog imenovanja dobiju pravo i dužnost obavljati poslove vlade, dok su službenici osobe koje obavljaju manje poslove uz uporabu fizičke sile. Činovnici su razvrstani u četiri vrste: perovodno osoblje (konceptualno), strukovno, računarsko i blagajničko te pisarničko (manipulativno). Službenici su bili označeni kao osobe koje obavljaju pomoćne poslove.⁵⁸

Zakon o činovnicima i drugim službenicima građanskog reda iz 1923. godine dijelio je državne službenike na: činovnike, zvaničnike i služitelje, dok je kontraktualne službenike ili dnevničare svrstavao izvan kruga činovnika, propisujući da se njihova prava uređuju ugovorom.

Zakon o unutrašnjoj upravi iz 1929. godine sadržavao je definiciju političko-upravnog činovnika. Prema članku 84. tog zakona, političko-upravni činovnik bila je osoba koja je po propisima tog zakona postavljena na političko-upravnu službu kod državnih vlasti unutrašnje uprave.

Zakon o činovnicima iz 1931. godine govorio je o činovnicima i državnim službenicima građanskog reda. Taj zakon nije definirao državnog službenika, već je samo određivao da se državni službenici građanskog reda dijele na činovnike, činovničke pripravnike, zvaničnike i služitelje.

Zakon o državnim službenicima iz 1946. godine definirao je državnog službenika propisujući da su državni službenici administrativni i stručni suradnici predstavničkih organa državne vlasti i njima odgovornih organa, koji tim organima služe i pomažu izvršujući povjerene im zadatke. U skladu s tada po-

⁵⁸ Vidi: Smrekar, Milan, *Priručnik za političku upravnu službu*. Zagreb, 1899, str. 80.

stojećim sustavom, državni službenici bili su dakle svi oni koji su kao administrativni i stručni suradnici radili za državu u svim njezinim organima, nadležstvima, ustanovama i poduzećima.

Zakon o javnim službenicima iz 1957. godine vezivao je pojam javnog službenika za pojam javne službe. Prema tom zakonu javni su službenici bile sve osobe koje su u državnim organima i samostalnim ustanovama obavljale poslove javne službe kao svoje redovito zanimanje. Širinu pojma javne službe, o kojoj je ovisio i pojam javnog službenika, Zakon je odredio navodeći da su javni službenici osobe zaposlene u: državnim organima, ustanovama u području prosvjete, znanosti i kulture, zdravstvenim ustanovama, zavodima za socijalno osiguranje i ustanovama za socijalnu zaštitu te drugim ustanovama koje su se na osnovi zakona osnivale radi obavljanja javne službe.

Zakon o upravi iz 1978. godine koristio je pojmove radnici u radnim zajednicama organa uprave te pojmove rukovodilac organa i njegov zamjenik.

Okolnost da je u hrvatskom pravu danas pravni status osoba na radu u tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima te pravnim osobama s javnim ovlastima kao i tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave uređen različitim propisima ima kao posljedicu da se i sam pojam tih osoba uzima različito u pojedinim pravnim tekstovima.

Ustav Republike Hrvatske govori, vidjeli smo, o "*službenicima u državnoj upravi*". Zakon o obrani iz 1993. godine upotrebljava pojam "*službenici u Ministarstvu obrane i djelatne vojne osobe*". Zakon o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske iz 1995. godine koristi pojmove "*vojni službenici i vojni namještenici*", Zakon o unutarnjim poslovima iz 1991. godine govori o "*državnim službenicima i namještenicima Ministarstva i o ovlaštenim službenim osobama*". Zakon o vanjskim poslovima iz 1996. godine spominje "*državne službenike i namještenike u službi vanjskih poslova*", Krivični zakon Republike Hrvatske (pročišćeni tekst) iz 1993. godine sadržavao je pojam "*službena osoba*", a isti pojam sadrži i Kazneni zakon iz 1977. godine. Prema tom zakonu, kad je *službena osoba* označena kao počinitelj kaznenog djela, to je izabrani ili imenovani dužnosnik u predstavničkom tijelu, državni dužnosnik i službenik koji obavlja službene poslove u tijelima državne uprave, lokalne samouprave i uprave, jedinici lokalne samouprave, tijelima sudbene vlasti, u Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Državnom odvjetništvu, Državnom pravobranitelj-

stvu ili Pučkom pravobraniteljstvu Republike Hrvatske, Uredu predsjednika Republike, tijelu, uredu i stručnoj službi Vlade Republike Hrvatske i Hrvatskog državnog sabora, nositelj pravosudne dužnosti, sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske, državni odvjetnik Republike Hrvatske i njegovi zamjenici, državni pravobranitelj Republike Hrvatske i njegovi zamjenici, pučki pravobranitelj Republike Hrvatske i njegovi zamjenici te javni bilježnik (članak 89). Zakon o sudovima iz 1994. godine upotrebljava izraze "sudski službenici i namještenici", Zakon o državnom pravobraniteljstvu iz 1995. godine upotrebljava izraz "državnopravobraniteljski službenici i namještenici", a slično postupaju Zakon o državnom odvjetništvu iz iste godine koji rabi izraz "državnoodvjetnički službenici i namještenici."

Zakon o sustavu državne uprave iz 1993. godine najprije govori o "dužnosnicima Republike Hrvatske" u koje ubraja ministre, njihove zamjenike, ravnatelje državnih upravnih organizacija, župane, podžupane, gradonačelnika Grada Zagreba i njegove zamjenike. Prema toj zakonskoj koncepciji nositelji najznačajnijih funkcija u tijelima državne uprave (ministri, njihovi zamjenici i ravnatelji državnih upravnih organizacija) obuhvaćeni su posebnim pojmom dužnosnika Republike Hrvatske. Spomenuti je zakon dalje definirao dva značajna pojma. To su: pojam *državnog službenika* i pojam *namještenika*. Razliku među njima Zakon je utvrdio prema vrsti poslova koje obavljaju (funkcionalni aspekt). Državni službenici obavljaju poslove tijela državne uprave, dok namještenici rade na poslovima kojima se omogućava obavljanje poslova državnih tijela (opći, pomoćni i tehnički poslovi). Osim toga, u Zakonu se koriste još pojmovi *službenici tijela državne uprave*, *državnih tijela*, *jedinica lokalne samouprave* i *uprave* i *drugih prvih osoba*, zatim pojam *čelnici tijela državne uprave* i pojam *službena osoba*.

Najpotpuniju definiciju državnih službenika i namještenika dao je, međutim Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti iz 1994. godine.⁵⁹

Prema tom zakonu državni su službenici djelatnici visoke, više ili srednje stručne spreme u tijelima državne uprave, tijelima sudbene vlasti, uredima i

⁵⁹ Zakon o obrani objavljen je u Narodnim novinama br. 74/93, Zakon o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske u br. 23/95, Zakon o unutarnjim poslovima u br. 29/91, 73/91, 19/92, 33/92. i 76/94, Kazneni zakon u br. 110/97, Zakon o sudovima u br. 3/94, Zakon o javnom pravobraniteljstvu u br. 75/95, Zakon o državnom odvjetništvu u br. 75/95, Zakon o sustavu državne uprave u br. 75/93. i Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti u br. 74/94, 86/94. i 7/95.

drugim stručnim službama Vlade i stručnim službama Sabora postavljeni u zvanja odnosno imenovani na položaje, koji kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz Ustavom i zakonom određenog djelokruga tih tijela (poslove državne službe). Zakonodavac se, dakle, ovdje koristio mješovitom definicijom službenika kombinirajući organizacijski aspekt (službenici u tijelima državne uprave, tijelima sudbene vlasti, uredima i drugim stručnim službama Vlade i stručnim službama Sabora) s funkcionalnim aspektom (obavljanje poslova državne službe). Osim toga, u tom zakonu koriste se još pojmovi *nadređeni službenik* i pojam *upravni službenik*.

Kao što se vidi, dakle, kod pojma službenika nemoguće je govoriti o jedinstvenosti stajališta glede sadržaja tog pojma. Takve jedinstvenosti nema ni kad su u pitanju teorijska stajališta niti kad su u pitanju pravni tekstovi. Jedinstvenost u tom smislu ne treba očekivati niti *pro futuro*, ako ni zbog čega drugoga, onda zbog razloga što se pri definiranju polazi od karaktera društveno-političkog i pravnog sustava u okviru kojega službenici obavljaju odgovarajuće funkcije. Karakter tog sustava predodređuje ulogu koju službenici ostvaruju, što onda, samo po sebi, utječe na ukupnost njihova statusa koji se želi sadržajno definirati.

Razlike u teorijskom definiranju pojma službenika razumljive su. One su velikim dijelom posljedica specifičnosti sredine i vremena u kojemu su definicije nastale. Ako bismo govorili o onome što čini njihove koliko-toliko zajedničke karakteristike, onda je moguće reći kako se uočavaju nastojanja da se sadržajnim definiranjem pojma istaknu bitne karakteristike u službeničkom statusu koje čine samu bit toga statusa (djelovanje u državnoj odnosno javnoj službi, stalnost zaposlenja, profesionalnost obavljanja dužnosti i sl.).

Zakonodavno definiranje pojma teži zadovoljenju potreba konkretnog pravnog sustava (grane prava) u kojemu se pojam oblikuje. Često mijenjanje sadržaja pojma službenika u pravnim tekstovima posljedica je promjena potreba o kojima govorimo i one u pojedinim fazama razvitka određenog pravnog sustava mogu biti više ili manje izražene.

Kad se o tim pitanjima govori sa stajališta hrvatske pravne teorije i hrvatskog pravnog sustava, moguće je zaključiti kako ni u teorijskim stajalištima o pojmu službenika ni u zakonodavnim rješenjima o njegovu pravnom statusu nema nekih specifičnosti koje bi takva stajališta odnosno rješenja bitnije odvajala

la od onih kakva postoje u drugim zemljama. No ono što se nama ovdje čini nužnim napomenuti jest potreba terminološkog usklađivanja pojmova koji se u svezi sa službeničkom problematikom javljaju u pojedinim pravnim tekstovima. Ni sa čime se ne može opravdati tolika raznovrsnost upotrijebljenih pojmova za iste (ili gotovo iste) sadržaje. Na redaktorima pravnih tekstova stoji, prema našem mišljenju, obveza terminološkog usklađivanja niza upotrijebljenih pojmova. To traži, između ostalog, zahtjev jasnoće pravnih tekstova, o čemu velikim dijelom ovisi snalaženje u pravu i njegova primjena.

ON THE NOTION OF "AN OFFICIAL"

Summary

The notion of an official makes the central notion of the law of officials. However this notion has been differently defined in theory and varies in its practical usage, so that as it happens various contents are covered by the same notion or are different notions being used for the same content. Because of that it might be said that defining of the notion of an official makes one among the most complex and the most difficult tasks of the theory of the administrative law and the law of officials. Already in its linguistic meaning this notion is given and used differently with a consequence that in every language various expressions are used to denote the persons who perform some public functions. In the legal theory the definition of the notion of an official is being approached mainly from the two aspects: the organizational (formal) one and the functional (contextual) one. Besides to those also exists so called mixed approach to the definition of an official. The definitions which are based on organizational aspect define the notion of an official according to the organizational form of the body in which the official performs the duties for which he has been appointed. With the functional aspect the notion of an official is being defined, primarily, after the content of the function one performs. The mixed way of defining the notion of an official ties the notion of an official both to the organizational properties of the body in which the official works and the nature of the duty one performs.

Various theoretical definitions of the notion of an official, which are hereby presented, are based on differences of the environment and the time in which they have been given, while the legal definitions of the notion of an official respond to the

requirements of a specific legal system, so that its variety follows from the particularities of those requirements.

Key words: law of officials, official, officer, civil servant, civil service