

Dr. sc. Edina **BEČIĆ**, docent
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli
edina.sehric@untz.ba

UDK: 342.98 (497.6) 35.08
Pregledni znanstveni rad
Primljen: 16. 7. 2020.
Prihvaćen: 13. 10. 2020.

PRAVNO UREĐENJE DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak: U radu se definira odgovornost državnih službenika za povrede službene dužnosti. Razmatraju se osnovne karakteristike i načela disciplinske odgovornosti. S obzirom da su državni službenici ključna komponenta službeničkog sistema i da su značajna pretpostavka za stalno, redovno i učinkovito funkcioniranje državne uprave, u radu se analizira pravno uređenje disciplinske odgovornosti i disciplinski postupak. Kako u Bosni i Hercegovini postoje tri različita službenička sistema koja prate njeno složeno ustavno i institucionalno uređenje, neophodno je ukazati na osnovne razlike koje postoje na nivou institucija države, entiteta i Brčko Distrikta. Međutim, i pored različitog pristupa u uređenju disciplinske odgovornosti, na svakom nivou vlasti nastoje se potaknuti državni službenici na odgovoran rad u službi.

Ključne riječi: državni službenici, disciplinska odgovornost, disciplinski postupak.

1. Uvod

Polazeći od općeprihvaćenih stavova, odgovornost podrazumijeva pravni položaj subjekta koji odgovara za neispunjenje preuzete obaveze ili za posljedice protupravne radnje, odnosno propusta dužne radnje. U radnopravnoj teoriji pojam odgovornosti veže se za polaganje računa za nešto što je na radu ili u vezi sa radom bilo obavezno izvršiti, a nije izvršeno ili se nije smjelo izvršiti, a izvršeno je. Ovaj oblik odgovornosti naziva se disciplinska odgovornost.

Disciplinska odgovornost se javlja u svim institucijama, javnim i privatnim, kako bi se osiguralo poštovanje pravila unutrašnjeg reda i poretka – rada u ovim institucijama. Posebno važan oblik disciplinske odgovornosti je disciplinska odgovornost zaposlenih – za skrivljenu povredu radne obaveze, za koju se može izreći zakonom i drugim općim aktom predviđena disciplinska sankcija. U okviru ove disciplinske odgovornosti postoje dva odvojena pravna režima – pravni režim disciplinske odgovornosti u općem režimu radnih odnosa i pravni režim disciplinske odgovornosti u posebnom režimu radnih odnosa.

Predmet analize ovog rada je disciplinska odgovornost u posebnom režimu radnih odnosa, koja obuhvata odgovornost državnih službenika za povrede službenih dužnosti. Državni službenici su dužni svoje službene dužnosti obavljati savjesno, stručno i marljivo, strogo se pridržavajući zakona i drugih propisa donesenih na temelju zakona, te pravila struke.¹ Svako suprotno postupanje predstavlja proizvoljno djelovanje za koje službenik biva odgovoran. Za razliku od ostalih zaposlenika, odgovornost državnih službenika je „pooštrena,” što proizlazi iz činjenice da službenici svojim angažmanom u službeničkom odnosu ostvaruju opći interes države.²

Disciplinska odgovornost državnih službenika u Bosni i Hercegovini uređena je zakonima o državnim službenicima kao *lex specialis* propisima i podzakonskim aktima, kojima se detaljno reguliraju pravila disciplinskog postupka koja se odnose na disciplinsku odgovornost za povrede službene dužnosti.

Iako je detaljno uređena velikim brojem različitih propisa, disciplinska odgovornost je jedan od pravnih instituta čija neujednačenost u definisanju i primjeni proizlazi iz različitosti u propisima koji egzistiraju na svim nivoima vlasti. S tim u vezi, u radu će se posebna pažnja posvetiti ujednačavanju procedura u disciplinskim postupcima i jednoobraznom uređenju disciplinskih mjera, a sve u cilju sprečavanja diskriminatornog postupanja prema državnim službenicima.

2. Normativna regulacija disciplinske odgovornosti

Normativni okvir disciplinske odgovornosti u Bosni i Hercegovini čine brojni i raznovrsni pravni propisi. Brojnost propisa kojima se uređuje disciplinska odgovornost državnih službenika posljedica je složenog državnog uređenja. Naime, institut disciplinske odgovornosti državnih službenika uređen je za svaki nivo

¹ Službena dužnost je sveukupnost službenih obaveza državnih službenika. Poštivanje službene dužnosti podrazumijeva izvršavanje službenih obaveza uz poštivanje pravila ponašanja u službi i izvan službe. Njen cilj je osiguranje pravilnog i učinkovitog obavljanja službe te očuvanje časti i ugleda državnog službenika i službe u cjelini. Povreda službene dužnosti je svaka radnja ili propust kojim se krši službena dužnost. ŽIVKOVIĆ, S., Disciplinska i materijalna odgovornost u privredi i upravi, Informator, Zagreb, 1962., str. 6.

² Stupajući u radnopravni odnos s državom, državni službenik prihvaća i disciplinske ovlasti države kao poslodavca koje su unaprijed ustanovljene i posebno regulirane. Država u ovom odnosu za razliku od ostalih poslodavaca ima privilegiju da posebno uredi svoje disciplinske ovlasti i granice svoje disciplinske represije. JURAS, D., HABAZIN, S., Odvojenost disciplinske i kaznene odgovornosti državnih službenika, Hrvatska pravna revija, br. 1., Zagreb, 2011., str. 41.

vlasti posebnim zakonima.

Tako se na nivou institucija Bosne i Hercegovine institut disciplinske odgovornosti uređuje Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine,³ dok je na nivou entiteta disciplinska odgovornost državnih službenika uređena Zakonom o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine⁴ i Zakonom o državnim službenicima Republike Srpske.⁵ Ključni zakon koji regulira pitanje disciplinske odgovornosti državnih službenika u Brčko Distriktu kao zasebnoj administrativnoj jedinici je Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.⁶

Navedenim zakonima propisani su opći uslovi odgovornosti za povrede službene dužnosti, vrste povreda, organa za vođenje disciplinskog postupka, te disciplinske mjere u predmetima vođenja disciplinskog postupka.

Pored navedenih zakona koji predstavljaju opće propise *lex generali*, disciplinska odgovornost pojedinih kategorija državnih službenika uređuje se posebnim *lex specialis* propisima,⁷ kojima se uređuju dodatne povrede službene dužnosti i organa za vođenje postupka.

Preciznije definisanje zakonskih odredbi koje regulišu disciplinsku odgovornost državnih službenika i postupak njenog utvrđivanja izvršeno je podzakonskim aktima u formi pravilnika i uredbi. Disciplinska odgovornost državnih službenika uređuje se: a) u institucijama Bosne i Hercegovine – Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti,⁸ b) u organima državne službe Federacije Bosne i Hercegovine – Uredbom o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost dr-

³ *Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12. (dalje u tekstu: ZDS BiH);

⁴ *Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine Federacije BiH, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 04/12. (dalje u tekstu: ZDS FBiH);

⁵ *Zakon o državnim službenicima*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16. (dalje u tekstu: ZDS RS);

⁶ *Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, br. 9/14, 37/15, 48/16 i 9/17. (dalje u tekstu: ZDS BD BiH);

⁷ Na primjer *Zakon o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 27/04, 63/14, 58/06, 5/06, 33/06, 15/08, 63/08, 35/09 i 7/12.

⁸ *Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 20/03 i 94/10.

žavnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine,⁹ c) u republičkim organima uprave Republike Srpske – Uredbom o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika u republičkim organima uprave,¹⁰ d) u organima uprave Brčko Distrikta BiH – Pravilnikom o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko Distrikta BiH.¹¹

Analizirajući odredbe navedenih propisa, može se primijetiti da je jedno od temeljnih pravnih načela *nullum crimen, nulla poena sine lege* uvaženo i kod ove vrste odgovornosti. Naime, zakonski okvir u kojem su utvrđeni svi elementi u vezi s povredama službene dužnosti ističe nužnost poštivanja načela zakonitosti (fr. *principe legalite*), pravila nemogućnosti ponovnog vođenja postupka za isto djelo (lat. *non bis in idem*) te načela neovisnosti krivične od disciplinske odgovornosti. U skladu s navedenim načelima, državni službenik disciplinski odgovara samo za povrede službenih dužnosti koje su utvrđene zakonom; državni službenik ne može biti dva ili više puta disciplinski kažnjen za isto djelo; državnom službeniku mogu se za isto djelo izreći dvije kazne, jedna disciplinska, druga krivična, pod uslovom da to djelo predstavlja istovremeno i povredu službene dužnosti i krivično djelo.¹²

Opće je zakonsko pravilo da državni službenik odgovara za povrede službenih dužnosti koje su nastale kao rezultat njegove krivice. Krivica je, dakle, bitan element disciplinske odgovornosti, koji uz povredu službene dužnosti čini kumu-

⁹ Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 72/04 i 75/09.

¹⁰ Uredbom o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika u republičkim organima uprave, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 104/12.

¹¹ Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj 40/06.

¹² Kod disciplinske odgovornosti državni službenik odgovara za propuste u obavljanju službe, dok kod krivične odgovornosti on odgovara za krivična djela počinjena u obavljanju službene dužnosti utvrđena krivičnim zakonom. Dakle, krivična odgovornost za sobom povlači disciplinsku, pa stoga jedno djelo može istovremeno biti disciplinsko i krivično. Na primjer, ako državni službenik krađe državnu imovinu, on time čini krivično djelo krađe za koje će mu se suditi uz primjenu odredaba krivičnog zakona. S druge strane, državni službenik je počinio i disciplinsko djelo – povredu službene dužnosti, za koje će mu biti izrečena disciplinska sankcija propisana Zakonom o državnim službenicima ili posebnim propisom. DRMIĆ, A., Službenički odnos u hrvatskoj pravnoj regulativi, Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 2, 2013., str. 1000.

lativni uvjet za postojanje te odgovornosti.¹³ Za razliku od disciplinske odgovornosti državnih službenika u institucijama na državnom nivou, odgovornost za povrede službene dužnosti državnih službenika u organima državne službe Federacije BiH relativizirana je odredbom koja predviđa da državni službenik ne odgovara disciplinski ako u vrijeme izvršenja povrede službene dužnosti nije bio uračunljiv ili je bio u stvarnoj ili pravnoj zabludi.¹⁴

3. Pojam i vrste povreda službene dužnosti

Povreda službene dužnosti predstavlja povredu prava i obaveza iz radnog odnosa državnih službenika, za koje on može disciplinski odgovarati. U teoriji službeničkog prava povreda službene dužnosti označava se kao disciplinsko djelo i predstavlja „svaku grešku u vezi s radom ili ponašanjem počinjenu od strane državnog službenika prilikom obavljanja službene dužnosti ili u vezi sa službenom dužnosti”.¹⁵

Utvrđivanje povreda službene dužnosti u pozitivnom pravu Bosne i Hercegovine predmet je zakonske i podzakonske regulative. Međutim, za razliku od pojedinih zemalja regije, poput Republike Hrvatske, Srbije ili Slovenije, zakonskim propisima na nivou Bosne i Hercegovine nije izvršena podjela na lake i teške povrede službene dužnosti, već se taksativno navode povrede službene dužnosti, koje mogu biti rezultat krivnje državnog službenika u obavljanju službe.¹⁶ Na isti način je uređeno pitanje utvrđivanja povreda službenih dužnosti u organima državne službe Federacije BiH.¹⁷ Međutim, za razliku od uređivanja disciplinske odgovornosti na državnom nivou, u organima državne službe Federacije BiH jasnije su definisana pravila vođenja disciplinskog postupka, te se kao povreda službene dužnosti propisuje i onemogućavanje ili otežavanje ostvarivanja prava

¹³ Temelj disciplinske odgovornosti je krivica zaposlenog: umišljaj – izravni ili eventualni te nehat – svjesni ili nesvjesni, odnosno namjera, gruba nepažnja i obična nepažnja. Krivicu isključuju neuračunljivost i stvarna zabluda. LUBARDA, B., *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*, Beograd, 2013., str. 624.

¹⁴ Čl. 3.a *Uredbe o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 72/04 i 75/09.

¹⁵ ROZIĆ, I., BENKOVIĆ, B. (ur.), *Disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti prema službeničkom pravu RH i službeničkom pravu BiH*, Zbornik radova Međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“, broj 9., Mostar, 2011., str. 254.

¹⁶ Čl. 54. stav 2. ZDS BiH.

¹⁷ Čl. 55. stav 2. ZDS FBiH.

građana i drugih osoba. Kada su u pitanju povrede službenih dužnosti državnih službenika u organima uprave Republike Srpske, jasno su definisane lakše i teže povrede službene dužnosti, te je propisan raspon sankcija koje se mogu izreći za te povrede. Na istovijetan način je izvršena klasifikacija povreda službenih dužnosti na lakše i teže u organima javne uprave u Brčko Distriktu.¹⁸

Iako pozitivno pravo Bosne i Hercegovine i Federacije BiH ne klasificira povrede službenih dužnosti na lakše i teže, ipak se može zaključiti da svi lakši oblici odstupanja od zakona i drugih propisa donesenih na temelju zakona, za koje su predviđene lakše disciplinske mjere, čine lakše povrede službene dužnosti, dok su teške povrede službene dužnosti teški oblici kršenja načela zakonitosti i pravila struke, za koje su predviđene teže disciplinske mjere.¹⁹ Tako se, na primjer, ovisno o težini konkretne povrede propisuju i vrste kazni, razlikuju i zastarni rokovi kod vođenja postupka, ali i kod izvršenja disciplinskih sankcija i sl.

Ovakav zakonski pristup propisivanju povreda službene dužnosti ima određene specifičnosti. Prvo, data je mogućnost da se neka radnja ili propuštanje okvalificiraju kao povreda službene dužnosti propisima niže pravne snage od zakona. Drugo, kod nabiranja kažnjivih ponašanja koja predstavljaju povrede službene dužnosti, zakonodavac je ostavio mogućnost da se i neke druge povrede službene dužnosti mogu propisati posebnim zakonom.²⁰

Sljedeća karakteristika uređivanja disciplinske odgovornosti državnih službenika ogleda se u tome da se na državnom i federalnom nivou predviđa postupanje medijatora u disciplinskom postupku u cilju mirnog rješenja spora koji je predmet disciplinskog postupka, dok se u organima javne uprave Republike Srpske i Brčko Distrikta ni u jednoj fazi provođenja disciplinskog postupka ne propisuje učešće medijatora.

4. Disciplinske mjere

Disciplinske mjere su mjere koje se izriču u vidu sankcija državnom službeniku čija je odgovornost za povrede službenih dužnosti utvrđena u disciplinskom postupku. Sustav disciplinskih mjera u službeničkom zakonodavstvu Bosne i

¹⁸ Čl. 68. ZDS RS i čl. 88. ZDS BD BiH.

¹⁹ Tako je na primjer izvršenje disciplinskog djela odavanje državne, vojne ili službene tajne zapriječeno disciplinskom mjerom prestanka radnog odnosa u državnoj službi, dok se za kršenje pravila radne discipline ili neprimjereno ponašanje državnog službenika izriče disciplinska mjera javne pismene opomene.

²⁰ *Zakon o policijskim službenicima Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 27/05 i 70/08.

Hercegovine uređen je na način da je zakonom samo navedeno da se državnom službeniku za povredu službene dužnosti može izreći neka od zakonom utvrđenih mjera.²¹

Disciplinske mjere koje se mogu izreći državnom službeniku su sljedeće:

- a) pismena opomena,
- b) pismeni ukor,
- c) suspenzija prava sudjelovanja na javnim natječajima u državnoj službi u razdoblju od najviše dvije godine,
- d) kaznena suspenzija s poslova i plaće tijekom razdoblja od dva dana do 30 dana,
- e) degradiranje na nižu kategoriju u okviru radnih mjesta i
- f) prestanak radnog odnosa u državnoj službi.²²

Koja disciplinska mjera će biti izrečena ovisi o vrsti povrede službene dužnosti, o tome je li povreda učinjena namjerno, krajnjom nepažnjom ili iz nehata, te od olakšavajućih i otežavajućih okolnosti u svakom konkretnom slučaju. Sve navedene činjenice utvrđuju se u disciplinskom postupku nakon čega se, ukoliko bude utvrđena odgovornost za povredu službene dužnosti, državnom službeniku izriče odgovarajuća disciplinska mjera.

Javna pismena opomena i pismeni ukor su najblaži oblici sankcije koji se mogu izreći državnom službeniku, i to za najlakše oblike povreda službene dužnosti. To je „šansa zaposlenog da popravi svoje ponašanje, ali i neka vrsta upozorenja da mu se može izreći i teža disciplinska kazna ukoliko ponovi istu ili učini neku drugu povredu službene dužnosti”²³

Disciplinska mjera suspenzije prava sudjelovanja na javnim natječajima u državnoj službi predviđena je za povrede službene dužnosti glede čuvanja profesionalne tajne, ukoliko je učinjena iz nehata, zatim za neizvršavanje, nesavjesno ili nemarno vršenje povjerenih poslova i zadataka, za odbijanje izvršenja zakonitih naređenja, za namjerno kršenje zakona ili drugog propisa, za kršenje pravila radne

²¹ Na isti način uređen je sustav disciplinskih mjera u Federaciji Bosne i Hercegovine, dok se službeničkim zakonodavstvom Republike Srpske tačno i precizno utvrđuju mjere koje se izriču za pojedine povrede službene dužnosti. Čl. 70. i čl. 71. ZDS RS.

²² Čl. 56. ZDS BiH.

²³ JURAS, D., *Disciplinske kazne za državne službenike*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1., Split, 2013., str. 141.

discipline, i to ukoliko su navedene povrede ponovljene u roku od šest mjeseci od prethodno učinjenih povreda.

Suspenzija sa poslova i plaće je disciplinska mjera koja se sastoji u udaljavanju državnog službenika, kome je izrečena, s posla za onoliko dana koliko je utvrđeno u rješenju o suspenziji i ne obračunavanju i neisplati plaće za te dane.

Disciplinska mjera vraćanja na nižu kategoriju radnog mjesta može se izreći samo ako postoji upražnjeno radno mjesto utvrđeno pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. U pitanju je raspored državnog službenika na niže radno mjesto od onog na kojem se nalazi, odnosno na radno mjesto niže složenosti poslova pa zbog toga službenik kome je izrečena ova mjera neće ostvarivati plaću u iznosu u kojem ju je ostvarivao na poslovima radnog mjesta s kojeg je raspoređen.

Najteža disciplinska mjera koja se izriče za najteže povrede službene dužnosti i dovodi do prestanka svih prava, obaveza i odgovornosti državnog službenika je prestanak radnog odnosa u državnoj službi. Ova mjera se primjenjuje, kako u slučaju učinjenja određenog djela prvi put, tako i u slučaju učinjenja određenog djela u povratu.²⁴

Cilj izricanja disciplinskih mjera nije samo u tome da odgovornog državnog službenika sankcionira ograničavanjem ili oduzimanjem određenih prava ili oduzimanjem položaja, nego se sastoji i u tome da preventivno utječe na ostale državne službenike kako bi svoje službene dužnosti obavljali u skladu sa zakonom i propisima donesenim na temelju zakona.

5. Postupak zbog povrede službene dužnosti

Postupak zbog povrede službene dužnosti ili disciplinski postupak vodi se protiv državnih službenika za koje postoji osnovana sumnja da su počinili povredu službene dužnosti. Svrha vođenja disciplinskog postupka sastoji se u tome da se utvrdi je li državni službenik učinio povredu službene dužnosti i je li kriv za tu povredu, te da se izrekne odgovarajuća disciplinska mjera. Posebno je značajno istaći uvjetovanost pokretanja i vođenja disciplinskog postupka temeljnim načelima državne službe propisanih zakonom. Naime, povreda tih načela očituje se u

²⁴ Za odavanje državne, vojne ili službene tajne državni službenik se kažnjava disciplinskom mjerom prestanka radnog odnosa u državnoj službi, dok se, na primjer, kod bavljenja djelatnostima koje su u suprotnosti sa interesima državne službe kažnjava ovom mjerom tek ukoliko se nakon izricanja disciplinske mjere smanjenja plaće i degradiranja na niže radno mjesto, nastavi baviti tim djelatnostima.

povredi službenih dužnosti, a to državne službenike može dovesti u situaciju da protiv njih bude pokrenut disciplinski postupak.

Disciplinski postupak u organima državne službe obuhvaća pravila o provođenju tog postupka i niz radnji, koje se poduzimaju u točno utvrđenom redosljedu. Svaka od tih radnji ulazi u sastav određene faze postupka koji počinje podnošenjem prijave protiv državnog službenika koji je učinio povredu službene dužnosti.

Fragmentacija propisa koji regulišu disciplinsku odgovornost državnih službenika primijetna je i kod pokretanja i vođenja disciplinskog postupka. Naime, za eventualna kršenja službenih dužnosti na sva tri nivoa vlasti predviđena su različita rješenja. Tako, aktivno legitimisane osobe za podnošenje zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka protiv državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine su sami državni službenici i ostali zaposlenici, te ministri, zamjenici ministara ili kolegijalni organ pretpostavljen državnom službeniku. Zakonom o državnoj službi Federacije BiH su kao aktivno legitimisane osobe za podnošenje disciplinske prijave za pokretanje disciplinskog postupka samo državni službenici i rukovodioci organa državne službe. Za razliku od državnog i federalnog nivoa, u Republici Srpskoj obrazloženu inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka protiv državnog službenika može dati svako lice, dok se u Brčko Distriktu kao aktivno legitimisana osoba navodi upravni inspektor koji podnosi disciplinsku prijavu zbog težih povreda službene dužnosti, te rukovodilac organa uprave, službenik i namještenik.

Iz navedenog se može zaključiti da postoje velike razlike u određivanju stepena odgovornosti državnog službenika u izvršavanju službenih dužnosti, s obzirom da veći krug aktivno legitimisanih lica za pokretanje disciplinskog postupka doprinosi odgovornijem i pravilnijem obavljanju zakonom povjerenih ovlaštenja.

5.1. Disciplinski postupak u prvom i drugom stepenu

Razlike u propisima koji uređuju disciplinsku odgovornost državnih službenika postoje i kad je u pitanju postupanje nadležnih po donesenoj odluci o pokretanju disciplinskog postupka. Tako, neki zakoni u pogledu načina formiranja komisije koja provodi disciplinski postupak uređuju i sastav komisije, dok drugi nadležnost za formiranje komisije povjeravaju posebnom organu ili instituciji. Rješenja se kreću od toga da sve članove disciplinske komisije imenuje Agencija za državnu službu, kao što je slučaj u Federaciji BiH, dok se na nivou institucija Bosne i Hercegovine ovlaštenje za formiranje disciplinske komisije povjerava organu uprave iz kojeg državni službenik dolazi ili agenciji za državnu službu.

U Republici Srpskoj disciplinske postupke provodi komisija imenovana od strane rukovodioca organa ili Vlade, ukoliko se radi o državnim službenicima koje postavlja Vlada. Prema Zakonu o državnoj službi, u organima javne uprave Brčko Distrikta o lakšim povredama službene dužnosti u prvom stepenu odlučuje neposredno pretpostavljeni državnom službeniku, rukovodilac organa uprave i upravni inspektor, dok o težim povredama službene dužnosti odlučuje disciplinska komisija.

U disciplinskom postupku održava se javna rasprava na kojoj se državni službenik izjašnjava o povredi službene dužnosti koja mu se stavlja na teret. Javna rasprava je najvažnija faza disciplinskog postupka na kojoj se, razmatranjem činjenica i okolnosti koje mogu biti od utjecaja za utvrđivanje odgovornosti državnog službenika, utvrđuje je li državni službenik učinio povredu dužnosti iz radnog odnosa. To se postiže usmenom raspravom. Iako zakon nije utvrdio da je rasprava usmena, sve činjenice o odgovornosti državnog službenika utvrđuju se na temelju usmenog raspravljanja i izvođenja dokaza. Pored javnosti i usmenosti, bitna karakteristika disciplinskog postupka je da državni službenik protiv kojeg se vodi postupak ima pravo na obranu. Naime, službeniku se mora omogućiti da na javnoj raspravi iznese svoju odbranu sam ili preko zastupnika. Međutim, ukoliko uredno pozvani državni službenik ili njegov zastupnik neopravdano izostanu s rasprave koja je zakazana nakon prvobitnog odlaganja, ona će se održati i bez njihove nazočnosti.

Pošto je disciplinski postupak sproveden i javna rasprava zaključena, disciplinsko povjerenstvo u formi rješenja donosi jednu od sljedećih odluka:

- a) odluku kojom se odbacuje zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka,
- b) odluku kojom se odbija zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka kao neosnovan,
- c) odluku o suspendiranju disciplinskog postupka,
- d) odluku o izricanju mjere pismene opomene ili pismenog ukora i
- e) odluku kojom se predmet prosljeđuje Agenciji za državnu službu.²⁵

Zakonima o državnim službenicima propisan je disciplinski postupak u drugom stepenu na način da se na nivou institucija države, Federacije BiH i Republike Srpske predviđa žalbeni organ – Odbor državne službe za žalbe. Jedini izuzetak kad je u pitanju odlučivanje u drugom stepenu u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti je Brčko Distrikt BiH, gdje kao žalbeni organ postupa Apela-

²⁵ Uvjeti za donošenje navedenih odluka propisani su podzakonskim aktima.

ciona komisija. Specifičnost normativnog uređenja disciplinske odgovornosti na svim nivoima vlasti u pogledu odlučivanja u drugom stepenu sastoji se u tome da postupanje drugostepenih organa može biti izrazito različito. Razlog takvog stanja je u tome što se zakonskim propisima predviđaju različite disciplinske mjere i pored činjenice da se žalbeni organi imenuju na sličan način i imaju jednaka ovlaštenja.

5.2. Suspenzija državnog službenika

Udaljenje iz službe (suspenzija) je posebna mjera koja se primjenjuje prema državnom službeniku kada se za to ispune zakonske pretpostavke. Do suspenzije državnog službenika dolazi uglavnom u vezi s njegovom disciplinskom ili krivičnom odgovornošću.

Službeničkim zakonodavstvom Bosne i Hercegovine regulirana je obvezna suspenzija državnog službenika koja obuhvaća obvezu institucije, u kojoj službenik radi da ga odmah suspendira u slučaju da je donesena naredba o provođenju istrage za krivična djela korupcije ili krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti, ili se državni službenik nalazi u pritvoru.²⁶ Dakle, obavezna je ona suspenzija koja se mora izreći jer rukovoditelj organa državne službe nije ovlašten da slobodno cijeni treba li ili ne izreći suspenziju.²⁷ Međutim, prije izricanja ove mjere moraju se pribaviti dokazi iz kojih se potvrđuje razlog za suspenziju, tj. mora se na nedvosmislen način utvrditi okolnost da je protiv državnog službenika donesena naredba o provođenju istrage za navedena krivična djela ili rješenje o određivanju pritvora bez obzira na pravni temelj. Kao dokazi iz kojih se može potvrditi postojanje razloga za suspenziju mogu poslužiti službeni akt nadležnog tužilaštva, koji je pokrenuo krivični postupak ili rješenje nadležnog suda o određivanju pritvora. Od navedene suspenzije treba razlikovati suspenziju koja je uvjetovana, ne samo okolnostima i kvalifikacijom krivičnog djela, nego i po-

²⁶ Ova suspenzija nije vezana nikakvim drugim uvjetom, osim donošenjem naredbe o provođenju istrage, odnosno rješenja o određivanju pritvora te je odmah nakon utvrdivanja ove činjenice organ dužan donijeti rješenje o preventivnoj suspenziji državnog službenika. Mišljenje Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, broj: 01-34 -2-222-8/ 15 od 30.05.2016. godine.

²⁷ Za razliku od pozitivnopravnog okvira na razini države, službeničko zakonodavstvo Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske predviđa i institut alternativne, odnosno fakultativne suspenzije. Članom 59. stav 2. ZDS FBiH i članom 75. ZDS RS regulirani su slučajevi u kojima *može* doći do suspenzije državnog službenika. Iako razlozi fakultativne suspenzije u ovim zakonima nisu isti, oni predstavljaju okolnosti uslijed kojih *može* (a ne mora), tj. postoji mogućnost (a ne obaveza) suspendiranja državnog službenika.

kretanjem disciplinskog postupka po istom temelju, odnosno istim činjenicama. Naime, kada je protiv državnog službenika po temelju istih činjenica pokrenut i disciplinski postupak i krivični postupak, on se suspendira iz sljedećih razloga:

- a) ako je protiv državnog službenika pokrenut krivični postupak za krivično djelo za koje se izriče kazna zatvora u trajanju od najmanje pet godina,
- b) ako je državni službenik zatečen u izvršenju krivičnog djela za koje se izriče kazna zatvora u trajanju od najmanje pet godina i
- c) ako postoje ozbiljni razlozi koji ukazuju na izvršenje krivičnog djela.

I u ovom slučaju, norma upućuje da je suspenzija obavezna, ali su okolnosti drugačije: suspenzija nije vezana vrstom krivičnog djela, nego najmanjom propisanom kaznom, za koju je krivični postupak pokrenut ili u čijem je izvršenju državni službenik zatečen, a u trećem slučaju postojanje ozbiljnih razloga koji ukazuju na izvršenje krivičnog djela. U ovom, trećem, slučaju prije suspenzije obavezno se mora pokrenuti disciplinski postupak protiv državnog službenika (koji će se nakon pokretanja po zakonskoj normi „suspendirati,” odnosno prekinuti) te će se tek po donošenju rješenja o pokretanju disciplinskog postupka od strane nadležnog organa pristupiti donošenju rješenja o suspenziji. Zakonom nije propisano što znači „ozbiljni razlozi koji ukazuju na izvršenje krivičnog djela,” ali se može pretpostaviti da treba biti riječ o dovoljno ozbiljnim razlozima koji bi opravdali preventivnu suspenziju, o čemu nakon sagledavanja svih okolnosti odlučuje organ nadležan za suspenziju.²⁸

6. Europski standardi službeničkog prava

Primarni korak ka europeizaciji i modernizaciji službeničkog zakonodavstva Bosne i Hercegovine jest njegova prilagodba europskim standardima službeničkog prava. Europski standardi službeničkog prava sadržani su u 14 dokumenata od ukupno 54 dokumenta koja je Sigma²⁹ izradila u periodu od 1995. do 2017.

²⁸ Ibid.

²⁹ *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*, Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije, pretežno financirana od strane EU. Ova organizacija je, na temelju različitih evropskih upravnih tradicija (francuske, njemačke, anglosaksonske) identificirala i kodificirala zajedničke vrijednosti i načela u skladu s kojima tranzicijske zemlje trebaju razviti svoj pravni okvir i osigurati izgradnju i djelovanje učinkovite i odgovorne uprave (prvenstveno državne uprave) te odgovarajućeg službeničkog sustava. Pri tome, Sigma ne definira pojam državne službe i državnog

godine.³⁰ U njihovu definiranju Sigma polazi od temeljne dužnosti svake države da, u ostvarenju javnog interesa i obaveze pružanja javnih usluga, osigura učinkovito, profesionalno i nepristrano djelovanje javne uprave.³¹ Da bi se to postiglo, državna služba (eng. *civil service*) treba ispunjavati sljedeće uvjete:

- a) djelovanje u javnom interesu – odvajanje javne i privatne sfere od presudne je važnosti te javni interes mora imati prioritet i biti zaštićen od uplitanja privatnih interesa,
- b) depolitizacija državne službe – odvajanje politike i uprave u smislu jasnog razgraničenja između političkih i službeničkih položaja u upravi kako bi se osigurala neovisnost o svakodnevnim političkim intervencijama,
- c) profesionalizacija državne službe – podrazumijeva zapošljavanje i napredovanje utemeljeno na stručnosti i sposobnostima (merit načelo),
- d) jasno definirana prava i obveze državnih službenika te njihova adekvatna zaštita – u funkciji izgradnje kvalitetnog službeničkog sustava,
- e) odgovornost državnih službenika – razvoj individualne odgovornosti te jasno definiranje odgovornosti za odluke i postupke,
- f) uređen i učinkovit sustav upravljanja ljudskim potencijalima – primjena jedinstvenih standarda u čitavoj državnoj upravi i usavršavanje službenika putem odgovarajućih institucionalnih mehanizama.³²

U cjelini, državni službenik treba biti obrazovan, s naročitim stupnjem profesionalizma i integriteta, podložan pravnim propisima koji omogućavaju učinkovito obavljanje funkcija, a koji ga štite od uplitanja politike i interesnih skupina, osiguravaju odgovarajuću plaću kako bi se smanjila mogućnost korupcije i zaštitilo dostojanstvo službenika, podložni su disciplinskim postupcima te se primaju u službu na temelju selekcije prema kriterijima sposobnosti (merit sustav) da bi se odabrao najpogodniji kandidat i isključila mogućnost patronaže.³³

službenika, nego to prepušta državama članicama i kandidatkinjama za članstvo, niti se opredjeljuje za neki nacionalni model, već uvažava različite povijesno uvjetovane koncepte država članica. www.sigmaxweb.org, datum pristupa: 5. 12. 2017.

³⁰ Dokumenti obuhvaćaju problematiku izrade službeničkog zakonodavstva, sukoba interesa, jačanje profesionalizma, pitanja usavršavanja službenika, analizu reformi službeničkog sustava i sl. www.sigmaxweb.org, datum pristupa: 4. 12. 2017.

³¹ Sigma dokument br. 27., 1999., str. 20.

³² Ibid., str. 20. - 22.

³³ KOPRIĆ, I. et. al., *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb 2012., str. 156.

Definiranjem standarda koji se odnose na državne službenike i njihov pravni položaj bavilo se i Vijeće Evrope u okviru ostvarivanja osnovnih zadataka zaštite ljudskih prava te promicanja demokracije i vladavine prava. U tom pogledu posebno su značajne *Preporuka Parlamentarne skupštine 1617(2003) o reformi državne službe u Evropi* i dvije preporuke Odbora ministara – *Preporuka R(2000)6 o statusu javnih službenika* te *Preporuka R(2000)10 o kodeksu ponašanja javnih službenika*.³⁴

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope usvojila je u septembru 2003. godine na temelju izvješća svog Odbora za ekonomske poslove i razvoj *Preporuku 1617 o reformi državne službe u Evropi*. Preporuka sadrži osam točaka, koje se odnose na potrebu za reformom i modernizacijom javne uprave, primjenu načela supsidijarnosti, depolitizaciju državne službe, jačanje profesionalizma u upravi te poboljšanje kvalitete osoblja.³⁵

Preporuka R(2000)6 Odbora ministara Vijeća Evrope o statusu javnih službenika u Evropi preporučuje državama članicama da u svom zakonodavstvu i praksi usvoje 17 načela dobre prakse pri izradi službeničkog zakonodavstva.³⁶

Preporuka R(2000)10 Odbora ministara Vijeća Evrope o kodeksu ponašanja javnih službenika utvrđuje osnovna pravila kojih se službenici trebaju pridržavati u svome radu, a tiču se, na primjer, načina obavljanja funkcija, odgovornosti,

³⁴ MUSA, A. M., *Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima*, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 4, 2006., str. 99.

³⁵ Ibid.

³⁶ Kao načela pri izradi službeničkog zakonodavstva navode se: a) status službenika treba biti reguliran zakonom i kolektivnim ugovorima, b) službenička politika treba biti u nadležnosti vlade, c) kategorije službenika trebaju biti određene u svjetlu funkcija i odgovornosti koje obavljaju, d) prijem u službu treba biti utemeljen na načelima jednakog pristupa, selekciji utemeljenoj na merit načelu, pravednom i otvorenom natjecanju te bez diskriminacije, e) postupak prijema treba biti otvoren i transparentan, f) službenik se može premjestiti samo uz svoj pristanak, g) napredovanje treba biti utemeljeno na merit načelu, h) 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, i) zabrana diskriminacije po bilo kojoj osnovi, j) poticanje sudjelovanja službenika u odlučivanju u pogledu organizacije, strukture i načela obavljanja javnih funkcija, k) osigurati socijalnu zaštitu službenika, l) plaća službenika treba biti adekvatna, lj) obveze službenika uključuju poštovanje vladavine prava, neutralnost, nepristranost, poštovanje javnosti, odgovornosti, m) zakonsko uređenje disciplinskog postupka, n) dužnost vlade da osigura službenicima jednake mogućnosti osposobljavanja i usavršavanja; nj) razlozi prestanka službe utvrđeni izričito zakonom, o) osigurati službenicima sudsku zaštitu prava u odnosu prema poslodavcu, država treba zaštititi službenike od zloupotreba i pritisaka trećih osoba. Ibid., str. 100.

sukoba interesa, zloupotrebe položaja i sl. Ovim aktom se preporučuje vladama država članica da u nacionalnom zakonodavstvu, kao i u okviru nacionalnih načela javne uprave, usvoje kodekse ponašanja za državne službenike utemeljene na modelu koji se donosi u okviru Preporuke.³⁷

6.1. Prilagodba bosanskohercegovačkog službeničkog zakonodavstva evropskim standardima

Proces reforme službeničkog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini započeo je 2002. godine usvajanjem zakona o državnim službenicima. Zakonima se na potpuno nov način u skladu s europskim standardima uređuje sustav državne službe. Osnovni cilj zakonske regulacije treba biti jačanje profesionalizma službenika s ciljem osiguranja integriteta, postizanja prilagodljivosti uprave promjenama, osiguranja legitimiteta uprave te povećanja atraktivnosti rada u upravi. U izradi zakona o državnim službenicima veliki značaj imao je Sigmin Dokument br. 5 (*Paper No. 5: Civil Service Legislation Contents Checklist* iz 1996. godine), koji je postavio osnove za stvaranje profesionalne i nepristrasne državne službe. Dokument broj 5. sadrži listu kriterija, koje tranzicijske zemlje moraju ispuniti u cilju prilagodbe službeničkog zakonodavstva općim načelima usvojenim u zemljama Evropske unije. Ovi kriteriji se odnose na: a) primjenu zakona o državnim službenicima, b) upravljanje državnom službom, c) podzakonsku regulativu, d) određivanje izdataka za državne službenike, e) ulazak u državnu službu, f) uvjete službe, g) obveze državnih službenika, h) disciplinski postupak, i) prava državnih službenika, j) sudjelovanje državnih službenika u odlučivanju, k) osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, l) strukturu zakona.³⁸

³⁷ KOPRIĆ, I. et. al., op. cit., str. 159.

³⁸ Zahtjev u pogledu primjene zakona podrazumijeva obavezu da se zakonom precizno odredi područje primjene, definiraju kategorije, na koje se zakon primjenjuje te jasno odredi koji se drugi propis primjenjuje na kategorije isključene od primjene. U pogledu upravljanja državnom službom Dokument br. 5. traži da se pitanja službeničkog sustava reguliraju, koordiniraju i nadziru iz jednog mjesta u izvršno-upravnom sustavu (eng. *cross-government management*) kako bi se osiguralo jednako postupanje, poboljšala kvaliteta rada uprave, ojačala razina profesionalizma te postigla racionalna organizacija državne uprave. Dokument zahtijeva da se takvo tijelo predvidi zakonom i odredi njegova nadležnost i odgovornost. Posebnu pažnju Dokument br. 5. posvećuje podzakonskoj regulativi te ističe potrebu za donošenjem podzakonskih i drugih akata, posebice zbog nepraktičnosti odlučivanja o detaljima stručne naravi u parlamentu, kao i jasnim preciziranjem ovlasti za njihovo donošenje. Kada je u pitanju kriterij određivanja troškova državne službe, Dokument br. 5. traži da zakonodavstvo jasno regulira ko i na koji način određuje i kontrolira izdatke za državne službenike. U pogledu ulaska u državnu službu Dokument

Zahtjev u pogledu disciplinske odgovornosti određuje obvezu zakonskog uređenja disciplinskog postupka utemeljenog na načelima transparentnosti.

Reformski zakoni o državnoj službi koji su usvojeni u periodu od 2002. godine, kada je donesen zakon na nivou institucija Bosne i Hercegovine, pa sve do 2006. godine, kada počinje reforma državne službe u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine predstavljali su novu fazu razvoja službeničkog zakonodavstva koju karakterizira djelomično usvajanje europskih standarda. Zakoni su veoma često mijenjani, a u pojedinim slučajevima čak su doneseni novi zakoni o državnim službenicima. Tako je Zakon o državnoj službi u institucijama BiH mijenjan i dopunjavao dvanaest puta, federalni zakon pretrpio je izmjene i dopune osam puta, dok je Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske nakon niza izmjena i dopuna zamijenjen novim zakonom 2008. godine – Zakonom o državnim službenicima.³⁹ U Brčko Distriktu BiH 2014. godine na snagu je stupio novi zakon – Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta BiH.⁴⁰ Cilj čestih izmjena, odnosno donošenja novih zakona ogledao se u potrebi osiguranja adekvatnog normativnog okvira za nastavak reformskih procesa.

Zakoni su izrađeni uz podršku programa CARDS iz 2000. godine, koji je pružio potporu reformi službeničkog sustava, a usmjeren je na kreiranje novog službeničkog zakonodavstva, koje počiva na tri temeljna cilja: a) jačanje i modernizacija službeničkog zakonodavstva, b) osnaživanje institucionalnog i organizacijskog kapaciteta središnjih institucija i c) razvijanje horizontalnih programa osposobljavanja službenika.

br. 5. zahtijeva da odredbe propisa koje se tiču selekcije kandidata te plaća, napredovanja i mobilnosti budu potpuno u skladu sa odabranim klasifikacijskim sustavom. U slučaju kriterija koji se odnosi na uvjete službe Dokument, prije svega, traži postojanje zakonske odredbe o vođenju osobnog dosjea za svakog državnog službenika uz zajamčeno pravo službenicima da pregledaju i ističu prigovor na sadržaj istog. Dalje, zahtijeva se zakonsko uređivanje uvjeta napredovanja i promicanja utemeljenih na merit - načelu. U okviru ovog kriterija ističe se i potreba da se zakonom odrede način i uvjeti premještaja državnih službenika. Na kraju se traži precizno određivanje razloga prestanka službe, prava službenika u slučaju prestanka službe te mogućnosti žalbe. U okviru kriterija koji se odnosi na obveze državnih službenika, Dokument br. 5. zahtijeva da se njihove dužnosti određuju zakonom, i to na način da se osiguraju neutralnost, nepristrasnost, lojalnost i odgovornost. Zatim, zakonsko određivanje osnovnog okvira posebnih prava državnih službenika te sudjelovanja službenika u odlučivanju. Dokument br. 5., također, traži da se propisima uredi materija usavršavanja i osposobljavanja te da se poveže s napredovanjem i promicanjem. Naposljetku, Dokumentom su određeni brojni zahtjevi u pogledu prijelaznih i završnih odredbi, kao i strukture zakona i njegove nomotehničke izvedbe. MUSA, A. M., op. cit., str. 124.; Sigma Paper No. 5. *Civil Service Legislation Contents Checklist*, OECD, Paris 1996.

³⁹ Službene novine Republike Srpske, broj 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16.

⁴⁰ Službeni glasnik Brčko Distrikta, broj 09/14.

Iako po prirodi reformski, zakoni o državnim službenicima doneseni su bez strateškog pristupa reformi, u kojoj bi bile naznačene glavne smjernice razvoja državne službe. To je prouzročilo površno reguliranje određenih pitanja službeničkog statusa, odnosno prepuštanje osnovnih elemenata službeničkog sustava podzakonskoj regulativi.

Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini donesena je tek 2006. godine. Strategija počiva na stanovištu da će nepristrana i visokokvalitetna državna služba omogućiti institucijama na svim razinama vlasti da daju puni doprinos ekonomskom i društvenom razvitku koji zahtijevaju građani Bosne i Hercegovine. Strategiju su, zajedno s Akcijskim planom 1 (AP1) usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

U okviru Strategije glavni pravci reforme službeničkog sustava kreću se od depolitizacije i profesionalizacije državne uprave, etike i integriteta u državnoj upravi, sve do uređenog i učinkovitog sustava upravljanja ljudskim potencijalima.

<p>Povrede službene dužnosti</p>	<p>Zloupotreba ili prekoračenje službenih ovlaštenja / Zloupotreba službenog položaja ili prekoračenje ovlaštenja</p>	<p>Neizvršavanje ili nesavjesno vršenje ili nemarno/nelagovremeno vršenje povjerenih poslova i zadataka/radnih dužnosti/ službenih obaveza ili naloga neposrednog rukovodioca</p>	<p>Neopravdan izostanak sa posla u trajanju od jednog radnog dana ili pet radnih dana uzastopno ili šest radnih dana sa prekidima u roku od šest mjeseci/ ponovljeni izostanak od jednog dana u roku od šest mjeseci od dana prethodno počinjene povrede ili sedam radnih dana sa prekidima u periodu od šest mjeseci/ pet radnih dana u toku šest mjeseci ili tri radna dana uzastopno/ dva dana uzastopno ili najmanje tri dana sa prekidom u toku jedne kalendarske godine</p>	<p>Neprijemno ponašanje prema građanima, saradnicima i drugim licima u vršenju službe/ Nedostojno, uvredljivo ili na drugi način neprijemno ponašanje prema pretpostavljenim, drugim zaposlenim, građanima, pravnim i fizičkim licima i drugim strankama u postupku pred republičkim organima uprave/Nedoličan odnos prema strankama i iskazivanje bilo kojeg oblika netrpeljivosti</p>
---	---	---	---	---

Zakoni i podzakonski akti	Zapriječene disciplinske mjere:	Zapriječene disciplinske mjere:	Zapriječene disciplinske mjere:	Zapriječene disciplinske mjere:
<p>Zakon o državnoj službi u institucijama BiH/ Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH</p>	<p>Smanjenje plate od 15% do 30% u trajanju od tri do šest mjeseci ili degradiranje na neposredno niže radno mjesto ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>	<p>Pismeni ukor ili smanjenje plate do 10% u trajanju od jednog do tri mjeseca ili degradiranje na nižu kategoriju u okviru istog radnog mjesta ili suspenzija prava učešća na konkursima u državnoj službi u institucijama BiH ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>	<p>Pismena opomena ili pismeni ukor ili smanjenje plate do 10% u trajanju od jednog do tri mjeseca ili degradiranje na nižu kategoriju u okviru istog radnog mjesta ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>	<p>Pismena opomena ili pismeni ukor ili smanjenje plate do 10% u trajanju od jednog do tri mjeseca ili smanjenje plate od 15% do 30% u trajanju od tri do šest mjeseci ili degradiranje na neposredno niže radno mjesto ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>

Zakon o državnim službenicima	Zapriječene disciplinske mjere:	Zapriječene disciplinske mjere:	Zapriječene disciplinske mjere:	Zapriječene disciplinske mjere:
RS/ Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS	Novčana kazna od 20% do 30% plate za puno radno vrijeme isplaćene za mjesec u kome je novčana kazna izrečena, a u trajanju do šest mjeseci ili raspored na radno mjesto niže kategorije ili zvanja, a u trajanju do godinu dana ili prestanak radnog odnosa	Novčana kazna od 20% do 30% plate za puno radno vrijeme isplaćene za mjesec u kome je novčana kazna izrečena, a u trajanju do šest mjeseci ili raspored na radno mjesto niže kategorije ili zvanja, a u trajanju do godinu dana ili prestanak radnog odnosa	Pismena opomena ili pismeni ukor ili novčana kazna do 20% plate za puno radno vrijeme koja je isplaćena za mjesec u kome je novčana kazna izrečena, a u trajanju do šest mjeseci ili novčana kazna za puno radno vrijeme, isplaćena za mjesec u kome je novčana kazna izrečena, a u trajanju do šest mjeseci ili raspored na radno mjesto niže kategorije ili zvanja, a u trajanju do godinu dana ili prestanak radnog odnosa	Novčana kazna od 20% do 30% plate za puno radno vrijeme isplaćene za mjesec u kome je novčana kazna izrečena, a u trajanju do šest mjeseci ili raspored na radno mjesto niže kategorije ili zvanja, a u trajanju do godinu dana ili prestanak radnog odnosa

<p>Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH/ Pravilnik o disciplinskom postupku u organima uprave BD BiH</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere:</p> <p>Novčana kazna u visini 20% ukupne plate isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena, u trajanju od jednog do šest mjeseci ili prestanak radnog odnosa</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere:</p> <p>Novčana kazna u visini 20% od ukupne plate isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena, u trajanju od jednog do šest mjeseci ili prestanak radnog odnosa</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere:</p> <p>Pismena opomena ili pismena opomena sa upisom u personalni obrazac službenika ili novčana kazna u visini od 10% plate isplaćene u mjesecu u kojem je kazna izrečena ili novčana kazna u visini 20% od ukupne plate isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena, u trajanju od jednog do šest mjeseci ili prestanak radnog odnosa</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere:</p> <p>Novčana kazna u visini 20% od ukupne plate isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena, u trajanju od jednog do šest mjeseci</p>
---	---	--	--	--

<p>Zakon o državnoj službi u FBiH/ Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere:</p> <p>Suspenzija sa poslova i plate tokom perioda od dva dana do 30 dana ili vraćanje na nižu kategoriju u okviru radnih mjesta ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere:</p> <p>Javna pismena opomena ili suspenzija sa poslova ili plate tokom perioda od dva dana do 30 dana ili vraćanje na nižu kategoriju u okviru radnih mjesta ili suspenzija prava učesća na javnim konkursima za unapređenje u periodu od najviše dvije godine ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere:</p> <p>Javna pismena opomena ili kaznena suspenzija sa poslova ili plate tokom perioda od dva dana do 30 dana ili vraćanje na nižu kategoriju u okviru radnog mjesta ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere:</p> <p>Javna pismena opomena ili suspenzija sa poslova ili plate tokom perioda od dva dana do 30 dana ili suspenzija prava učestvovanja na javnim konkursima za unapređenje u periodu najviše do dvije godine ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>
---	--	--	--	---

Zaključak

Imajući u vidu da uprava postaje sve važnija pojava savremenog društva i da je prijeko potreban instrument regulacije društvenih procesa, efikasno i odgovorno obavljanje upravnih poslova i zadataka predstavlja glavni preduslov privrednog, kulturnog i opće društvenog razvoja države. Upravo je zbog toga pitanje disciplinske odgovornosti zaposlenih u državnoj upravi, prije svega državnih službenika, izuzetno važno pitanje koje treba potaknuti državne službenike na odgovoran rad u službi prije nego ih sankcionisati zbog povrede službene dužnosti.

U Bosni i Hercegovini se disciplinska odgovornost državnih službenika uređuje zakonima o državnim službenicima kao *lex specialis* propisima. Razlog posebne regulacije ogleda se u tome što državni službenici obavljaju poslove od javnog interesa i predstavljaju osnovne nosioce integrativnih procesa u cjelokupnom službeničkom sistemu. Analizom zakonskih propisa došlo se do zaključka da se u oblikovanju standarda koji se odnose na disciplinsku odgovornost državnih službenika vodilo računa o evropskim standardima koji predstavljaju okvir za reformu službeničkog zakonodavstva. S tim u vezi, zakoni o državnim službenicima predstavljali su početnu tačku u procesu reforme koja se neprekidno, uz određena napredovanja i nazadovanja, odvija od 2002. godine kada je usvojen prvi zakon o državnim službenicima na nivou institucija Bosne i Hercegovine.

Međutim, glavni nedostatak regulacije disciplinske odgovornosti kao veoma značajnog elementa službeničkog zakonodavstva sastoji se u fragmentaciji propisa kojima se veoma često predviđaju različita upravna ovlaštenja unutar tri nivoa vlasti. Tako se propisana aktivna legitimacija za podnošenje zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka protiv državnog službenika razlikuje od zakona do zakona. Zatim, razlike postoje i u sastavu i nadležnosti disciplinskih komisija u postupku utvrđivanja odgovornosti za povrede službene dužnosti kao i u pogledu težine disciplinskih mjera. Sve navedene proceduralne razlike koje proizlaze iz zakona i brojnih podzakonskih akata doprinose dubljoj fragmentaciji, ali i diskriminaciji državnih službenika koji, zavisno od nivoa vlasti i administrativne oblasti u kojoj izvršavaju povjerena ovlaštenja, ne mogu očekivati isti stepen odgovornosti za eventualne povrede službene dužnosti.

Na kraju, u cilju osiguranja uređenog službeničkog sustava, a u okviru njega i sustava odgovornosti u obavljanju službe, daju se određeni prijedlozi *de lege ferenda*:

- Promicati politiku usklađivanja državne službe sa svim standardima službeničkog sustava zbog njihove međusobne uvjetovanosti, jer bez profesionalizacije nema depolitizacije, a time ni osnova za odgovornost.
- Uskladiti upravna ovlaštenja unutar svih nivoa vlasti i time doprinijeti smanjenju fragmentiranosti propisa kojima se regulira disciplinska odgovornost državnih službenika.
- Standardizirati i jednoobrazno urediti sastav i nadležnosti disciplinskih komisija u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti.
- Kroz poboljšanje koordinacije i jačanje administrativnih kapaciteta organa državne uprave i svim prethodno navedenim mjerama smanjiti stepen diskriminacije državnih službenika u pogledu stepena odgovornosti za eventualne povrede službene dužnosti.

LEGAL REGULATION OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

The paper defines the responsibility of civil servants for breaches of official duty. The basic characteristics and principles of disciplinary responsibility are discussed. Given that civil servants are a key component of the civil service system and are a significant prerequisite for the continuous, regular and efficient functioning of the state administration, the paper analyzes the legal regulation of disciplinary responsibility and disciplinary proceedings. Since there are three different civil servants systems in Bosnia and Herzegovina that follow its complex constitutional and institutional arrangement, it is necessary to point out the basic differences that exist at each level of the institutions of the state, entities and Brcko District. However, despite the different approaches in the regulation of disciplinary responsibility, at every level of government efforts are being made to encourage civil servants to work responsibly in the service.

Key words: *civil servants, disciplinary responsibility, disciplinary procedure.*