

POSEBNOSTI RADNOG ODNOSA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U BOSNI HERCEGOVINI

Sažetak: *Osnovni cilj ovog rada je utvrditi pojam, status i pravni položaj državnih službenika u Bosni i Hercegovini. U radu će se razmatrati ocjenjivanje i napredovanje državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine kao i definiranje odgovornosti državnih službenika za povrede službene dužnosti.*

Rad obuhvaća analizu pojma službeničkog odnosa, koji predstavlja dvostrani odnos države kao organizacije koja raspolaže javnim ovlaštenjima ili neke javne službe i službenika u službeničkom odnosu; radno-pravna obilježja službeničkog odnosa te pravnu prirodu istoga.

Bosna i Hercegovina je reformirala svoje službeničko zakonodavstvo i uspostavila institucije i procedure, ali taj proces nije u potpunosti dovršen prije svega zbog složenosti ustavnog i institucionalnog uređenja, zato je neophodno ukazati na osnovne razlike koje postoje na nivou institucija države, entiteta i Brčko Distrikta.

Presudan utjecaj na razvoj i poboljšanje kvalitete službeničkog prava u Bosni i Hercegovini imaju europski standardi službeničkog prava, u cilju modernizacije i poboljšanja kvalitete i efikasnosti javne uprave, što ujedno i predstavlja jedan od kriterija za članstvo u Europsku uniju.

Ključne riječi: *državni službenici, službenički odnos, službeničko pravo, Europska unija.*

1. Uvodne napomene

Kvaliteta javnih službenika i službeničkog sustava smatra se ključnim za provedbu upravne reforme i izgradnju upravnih kapaciteta u institucijama Bosne i Hercegovine. Sustav zapošljavanja i napredovanja državnih službenika koji se temelji na stručnosti i sposobnostima, jasno razdvajanje privatne i javne sfere kako bi se

* Dario Topić, doktorand pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, Skupština HNŽ/K, dariotopic17@gmail.com

osiguralo djelovanje u javnom interesu, te izgradnju službeničkog sustava koji jasno definira prava i obveze te osigurava odgovarajući stupanj zaštite radnog mjesta i sustav plaća, uz odgovarajuće osiguravanje upravljanja ljudskim potencijalima te usavršavanje službenika, jedan je od kriterija kako bi se dobio kandidacijski status Bosne i Hercegovine u Europskoj uniji.

Državna služba treba da bude profesionalna i utemeljena na *merit*-načelu (zapošljavanje i napredovanje u službi trebaju biti utemeljeni na sposobnostima, uz isključivanje mogućnosti patronaže, diskriminacije i proizvoljnosti), a djelovanje u javnom interesu, zakonito, efikasno, odgovorno, neutralno i nepristrano, s jasno određenim pravima i obvezama službenika i adekvatnom zaštitom njihova položaja.

U prvom dijelu teksta izlaže se pravna priroda službeničkog odnosa kao i njegova radno-pravna obilježja. U radu se prikazuje povezanost osnovnih koncepata države kao organizacije i državnih službenika, koji čine jedan službenički odnos koji se zasniva na načelu subordinacije. U tekstu su obrazloženi svi bitni elementi radnog odnosa, i ukoliko jedan od njih nedostaje nema ni radnog odnosa. Također se obrađuje složena problematika definiranja pojma službenika. Naglašeni su svi aspekti problematike, izraženi kako u pravnoj teoriji tako i u zakonodavstvu. Definiran je pojam državnog službenika u njemačkoj, francuskoj i engleskoj teoriji, počevši tretiranjem u svim njegovim pojavnim oblicima kroz povijest, počevši od jezičnog određivanja pojma, pa preko teorijskih definicija do pojma službenika kakav se javlja u pojedinim pravnim tekstovima. U drugom dijelu teksta definiran je status i položaj državnih službenika koji će biti obrazložen na svim političko teritorijalnim nivoima u Bosni i Hercegovini (na državnom nivou za državne službenike u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, u entitetima Bosne i Hercegovine za entitetske državne službenike i ostale uposlenike u organima državne vlasti i na nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine za državne službenike i ostale uposlenike u tijelima državne vlasti).

U radu se govori o sustavu napredovanja i ocjenjivanja državnih službenika u Bosni i Hercegovini.

Službenički sustav, u užem smislu, podrazumijeva ukupan sustav kategorija u koje se javni službenici razvrstavaju prema unaprijed utvrđenim kriterijima i koji predstavlja osnovu za njihovo napredovanje, nagrađivanje i kretanje u službi.¹

Kada govorimo o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u Bosni i Hercegovini bitno je naglasiti da se ista uređuje zakonima o državnim službenicima kao *lex specialis* propisima. Razlog posebne regulacije ogleđa se u tome što državni službenici obavljaju poslove od javnog interesa i predstavljaju osnovne nositelje

¹ VLATKOVIĆ, M., Javni službenik u vršenju javne službe, Radno i socijalno pravo, Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije i Intermex, Beograd, 2005., str. 210.

integrativnih procesa u cjelokupnom službeničkom sustavu. U tekstu su navedene povrede službenih dužnosti, vrste povreda, te disciplinske mjere u predmetima vođenja disciplinskog postupka protiv državnog službenika. Opće je zakonsko pravilo da državni službenik odgovara za povrede službenih dužnosti koje su nastale kao rezultat njegove krivice.

2. Pravna priroda službeničkog odnosa

Pravna priroda službeničkog odnosa otvorila je brojne teorijske rasprave. Zbog toga u pravnoj teoriji postoje različita stajališta i odgovori na pitanje u vezi s pravnom prirodom i mjestom službeničkog odnosa u našem pravnom sustavu s obzirom na njegovo zakonsko uređenje. Službenički odnos je radni odnos, pa pri njegovu pravnom uređenju i tumačenju propisa kojima se taj odnos uređuje treba voditi računa o takvoj naravi toga odnosa. Međutim, to ne znači da je taj pravni odnos u svemu jednak pravnom odnosu između radnika i poslodavca u gospodarstvu. U tom slučaju službeničkog odnosa postoji čitav niz posebnosti koje proizlaze iz činjenice što je poslodavac državnog službenika država (središnja ili lokalna odnosno područna) te da on u obavljanju svojih poslova često u odnosima s građanima nastupa kao nositelj državne vlasti. Stoga pri razmatranju službeničkog odnosa polazimo od shvaćanja da je riječ o radnom odnosu posebne vrste (*sui generis*).²

Borković je mišljenja „...da se o službeničkom pravu kao posebnoj grani prava može govoriti samo u onim sustavima gdje su sva pitanja službeničkog statusa detaljno regulirana općim i posebnim propisima gdje je, dakle kodifikacija službeničkog prava u potpunosti provedena. U onim pravnim sustavima u kojima su samo neka pitanja službeničkog prava posebno regulirana zasebnim pravnim propisima, gdje su norme službeničkog prava velikim dijelom ili čak u potpunosti inkorporirane u propise drugih pravnih grana, odnosno u sustavima gdje se na pravnu situaciju službenika primjenjuju načelno norme drugih grana prava (posebice radnog prava) moguće je govoriti o službeničkom pravu kao dijelu prava u sustavu neke druge prava (upravnog ili radnog prava)“.³

„Službenički odnos odlikuje se određenim specifičnostima, i to:

1. službenički odnos je dvostrani odnos države, organizacije koja raspolaže javnim ovlaštenjima ili neke javne službe i službenika;
2. služba je dobrovoljnog karaktera, što znači da u nju lica ulaze svojom voljom;

² POTOČNJAK, Ž., Radni odnosi državnih službenika, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Biblioteka Suvremena javna uprava, Knjiga broj 23, Zagreb, 2013., str.1.

³ BORKOVIĆ, I., Službeničko pravo, Informator, Zagreb, 1999., str. 7.

3. kod službeničkog odnosa postoji primat zakonskog uređivanja, dok su podzakonski akti izvori sekundarne prirode;
4. na rad u državnim organima i pretežno javnim službama ne djeluju principi tržišne utakmice;
5. rad zaposlenih u javnim službama plaća se iz javnih sredstava;
6. osobine na kojima se insistira kod javnih službenika su profesionalnost, nepristranost i lojalnost;
7. specifični pravni položaj službenika nosi sa sobom i neke njihove specifične obaveze (npr. čuvanje službene tajne);
8. posebno važno načelo jednake dostupnosti radnih mjesta u javnim službama podrazumijeva da se izbor vrši s obzirom na stručnost, znanje i vještine kandidata;
9. obavezno se konstituira disciplinska odgovornost i odgovornost za štetu javnog službenika;
10. službenički odnos zasniva se na načelu subordinacije.⁴

3. Radnopravna obilježja službeničkog odnosa

„Radni odnos je takav pravni odnos koji se uz prethodno ispunjenje propisanih uvjeta – dobrovoljno zasniva na propisan način, kojim se jedno fizičko lice obavezuje i stječe pravo prema drugom licu (pravnom ili fizičkom) na vršenje određenog rada, koji prvo lice (uposlenik) ima osobno obavljati, u propisanom radnom vremenu, onako kako to želi drugo lice (poslodavac), uz nagradu za rad i druga prava i obveze u prvom redu međusobne, ali i prema trećima – u tijeku ograničenog trajanja, a koji prestaje, pod određenim pretpostavkama, također na propisan način.“⁵

U Republici Hrvatskoj (Sabor Republike Hrvatske kao zakonodavno tijelo) je odredio člankom 1. Zakona o državnim službenicima da se „ovim se zakonom uređuje radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca...“⁶

Elementi pojma radnog odnosa su specifične osobine na temelju kojih se radni odnosi razgraničavaju (definiraju) kao posebna vrsta pravnih odnosa unutar široke lepeze pravnih odnosa, kao i odnosa koji se uspostavljaju u radu. Osobine i obilježja radnih odnosa po kojima se oni bitno razlikuju od svih ostalih pravnih odnosa mogu se promatrati i užem i u širem smislu, ali se najčešće označavaju kao osnovni (bitni) i

⁴ ILIĆ, A., Pojam, pravna priroda i subjekti službeničkog odnosa, Teme-časopis za društvene nauke, Niš, 3/2011., str. 940.

⁵ PERIĆ, B., Pojam radnog odnosa, Godišnjak, IX, 1956., str. 202 – 203.

⁶ Zakon o državnim službenicima RH (NN 92/05, 142/06, 107/07, 27/08, 34/11 – Zakon o registru zaposlenih u javnom sektoru, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15 – OIRUSRH i 61/17)

sporedni (nebitni) elementi pojma radnog odnosa. Osnovni, bitni elementi opredjeljuju pravne odnose na radu i povodom rada kao radne odnose, tj. ukoliko jedan nedostaje nema ni radnih odnosa (trajanje radnog odnosa, vrsta radnog vremena i sl.).⁷

Bitni elementi pojma radnog odnosa su: dobrovoljnost,⁸ osobna radnopravna funkcionalna veza,⁹ uključivanje u proces rada¹⁰ i ostvarivanje prava i obaveza na radu, u vezi s radom i povodom rada.¹¹

Radni odnosi službenika nisu jedini radni odnosi gdje je naglašeno uplitanje države, na ostalim poslovima koji su od vitalnog značaja za djelovanje države, ona je dužna, radi sveopćeg interesa spomenutih poslova propisati značajke radnih mjesta, primjerice u sigurnosnim službama. Potočnjak kaže „iz toga možemo zaključiti da se u radnom odnosu između države kao poslodavca i službenika kao posloprimca, radi o ugovornom odnosu, odnosno prevladavaju karakteristike istog nad značajka statusa.“¹²

4. Pojam i definicija državnog službenika

Određivanje pojma državnog službenika jedna je od najsloženijih i najtežih zadaća teorije upravnog, osobito službeničkog prava, ne samo zbog jezičnih odnosno etimoloških problema vezanih uz taj pojam¹³ nego i zbog toga što je određivanje pojma

⁷ DEDIĆ, S., GRADAŠČEVIĆ-SIJERČIĆ J., Radno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Magistrat Sarajevo, 2003., str. 160

⁸ Dobrovoljnost je značajna ne samo za nastanak službeničkog odnosa već i za njegov prestanak, trajanje, izbor s kim će biti zasnovan te za određivanje radnog mjesta državnog službenika u državnom tijelu. DRMIĆ, A., Službenički odnos u hrvatskoj pravnoj regulativi, Grad Zagreb, 2013., str. 575.

⁹ Osobna, radnopravna i funkcionalna veza kao bitni element radnog odnosa ukazuje da je radni odnos specifično lični odnos, koji podrazumijeva da primljeno lice od momenta stupanja na rad, pa sve do prestanka rada, ima obavezu da lično i samo ono vrši određene poslove i radne zadatke u okviru svog radnog mjesta, odnosno funkcije. Posloprimac (radnik) ne može svoje obaveze ili prava prenijeti na drugo lice koje bi u njegovo ime vršilo poslove i zadatke njegovog radnog mjesta, odnosno funkcije. DEDIĆ, S., GRADAŠČEVIĆ-SIJERČIĆ J., *op. cit.*, str. 161-162.

¹⁰ Uključivanje u proces rada koji je organizirao poslodavac je u neposrednoj vezi sa prethodnim elementom. Zapravo, lična radnopravna i funkcionalna veza može se jedino i ostvariti uključivanjem, odnosno stupanjem na rad. *Ibid*, str. 163.

¹¹ Ostvarenje prava i obaveza koja se stječu na radu, u vezi radom i povodom rada, kao bitni element radnog odnosa pretpostavlja ostvarivanje samog sadržaja radnog odnosa. Prava i obaveze u radnom odnosu određuju položaj samih strana radnog odnosa: poslodavca i posloprimca. Dakle, prava i obaveze i odgovornosti subjekata radnog odnosa su sadržaj radnog odnosa. Radni odnos je dvostrano obvezujući pravni odnos, jer svaka strana ima istovremeno i prava i obaveze prema drugoj strani. Osnovno pravo radnika je pravo na plaću. Pored plaće, radnik u radnom odnosu ostvaruje i druga prava, tj. obaveze: pravo na utvrđeno radno vrijeme, pravo na odmori i odsustva, pravo na zaštitu na radu, pravo na stručno usavršavanje i obrazovanje, pravo na stabilnost zaposlenja i itd. *Ibid*, str. 164 - 165.

¹² POTOČNJAK, Ž., *op.cit.*, str. 21.

¹³ BORKOVIĆ, I., Upravno pravo, VII., izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine d.d., Pravna biblioteka-udžbenici, 2002., str. 267-278.; Borković navodi da se za određenje pojma

državnog službenika uvjetovano u određenoj mjeri posebnostima sredine i vremena u kojemu se pojam javlja, ali i specifičnim pristupima zakonodavca pri uređivanju državne službe u pojedinoj državi.¹⁴

Organizacijski promatrano, nacionalni sustavi različito određuju javnog odnosno državnog službenika. Tako, u Francuskoj, državni službenici su lica koja imaju tradicionalno privilegiran položaj. Državni službenik je lice koje sudjeluje u funkcioniranju javnih službi na stalan način, odnosno lice koje u hijerarhiji javne službe pripada stalnom i redovnom kadru.¹⁵ Ovakvo određenje državnog službenika proizlazi iz generalnog stava francuskog upravnog suda–Državnog savjeta, koji je upravu sveo na zbroj javnih službi, a upravne akte definirao kao akte kojima se vrše javne službe. U njemačkoj upravnoj nauci, državni službenici se definiraju kao lica koja se obvezuju na obavljanje poslova, vjernost i poslušnost i nalaze se u posebnom odnosu podčinjenosti prema državi. Također, u Njemačkoj, Ustavom je uređeno, da državni službenici vrše državne poslove kao stalno zanimanje, stručno i profesionalno, starajući se o stalnom izvršavanju poslova u javnom interesu.¹⁶

U anglosaksonskom području nastaje etimološka disperzija pri određivanju pojma javnog službenika. U Engleskoj se javljaju sljedeći termini: *officer* (službenik, činovnik); *servant* (činovnik, namještenik); *employee* (namještenik); *civil servant* (državni službenik, državni namještenik), kao termin koji je potekao iz pojma *Civil service* (pojam kojioznačava javnu službu u cjelini kao i skup lica koja tu službu obavljaju). Slična određenja nalazimo i u SAD, gdje se pojavljuju pojmovi: *public employees*, *officer* i *public officer*.¹⁷

Anglosaksonsko poimanje se može svesti na određivanje da je državni službenik lice koje je postavljeno odlukom ovlaštenog javnog organa u skladu sa zakonom o državnoj službi. Odluka o postavljenju državnog službenika mora biti u skladu s uspostavljenim pravilima o prijemu u službu. Analogno navedenom, otpuštanje

službenika u pravnoj teoriji i zakonodavstvu raznih zemalja upotrebljavaju različiti izrazi u širim i užim značenjima. Primjerice, u engleskom jeziku koriste se - osim općeg izraza *officer* - i izrazi *servant*, *civil servant*, *servant of the Crown*, dok se u SAD koristi još i izraz *public officer* odnosno širi pojam *public employée*. U njemačkom jeziku koriste se izrazi *Beamter*, *Staatsbeamter*, *Berufsbeamter*, *Angestellte* i dr., dok se u francuskom jeziku javljaju izrazi *employé*, *agents*, a osobito *fonctionnaires*, odnosno *fonctionnaires de l'Etat* ili *fonctionnaires public*.

¹⁴ KRBEK, I., Lica u državnoj službi, Zagreb: Izdavački zavod JAZU, 1948., str. 6; KREGAR, J., PUSIĆ, E., SIMONOVIC, I., Kadrovi u upravi. Naša zakonitost, Zagreb, 7 (1985.), str. 762; Borković, isto, str. 267.

¹⁵ DUGUIT, L., *Traite de Droit constitutionnel*, t. III, ed.3, Paris, 1930, str. 4. Navedeno prema: VUKAŠINOVIĆ, Z.: Evropski službenički sistem, Kriminološko-policijska akademija, Beograd, 2013., str. 12.

¹⁶ Vidi čl. 35. i čl. 131. Temeljnog zakona SR Nemačke (Ustav SR Nemačke), verzija na engleskom jeziku: Basic Law for the Federal Republic of Germany, dostupno na: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html (30.9.2022.)

¹⁷ BORKOVIĆ, I., Upravno pravo, Informator, Zagreb, 1987., str. 268.

službenika iz državne službe ograničeno je pravilima budući da je državni službenik zaposlenik države i da ima ustavnu ulogu.¹⁸

Pojam državni službenik potrebno je razlikovati od pojma javni službenik. Javni službenik je širi pojam od pojma državni službenik. S organizacijskog stajališta, javni službenik je osoba koja u svojstvu službenika obavlja poslove u državnim tijelima, u tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave kao i u odgovarajućim javnim službama odnosno pravnim osobama koje djeluju na temelju javnih ovlasti. Pod pojmom državni službenik misli se na „osobu koja u svojstvu službenika radi isključivo u državnim tijelima.“¹⁹

7. Status državnih službenika u Bosni i Hercegovini

Poslove uprave u organima uprave Bosne i Hercegovine obavljaju državni službenici, policijski i ostali, dok pomoćne i tehničke poslove za potrebe organa uprave obavljaju zaposlenici.²⁰ Na nivou Bosne i Hercegovine umjesto pojma namještenik se koristi pojam zaposlenik, a status zaposlenika je normiran Zakonom o radu u institucijama Bosne i Hercegovine.²¹ Namještenici rade za državu, ali ne odlučuju o pravima i obvezama građana, nego vrše pomoćne, tehničke i druge poslove.

U Bosni i Hercegovini se, kao i u drugim suvremenim zemljama, posebna pažnja posvećuje pravnoj regulaciji statusa osoba koje obavljaju poslove iz nadležnosti državnih organa. S obzirom na mjesto koje zauzimaju u hijerarhijskoj strukturi države i činjenicu da odlučuju o pravima njihovih sugrađana, državni službenici podvrgnuti su posebnim pravnim principima i obavezujućim pravilima. Ta pravila sadržana su u četiri osnovna zakonska akta koja uređuju četiri posebna sustava radnih odnosa, i to: Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine,²² Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine,²³ Zakon o državnim službenicima Republike Srpske,²⁴ Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.²⁵ Navedeni zakoni predstavljaju generalne (opće) izvore službeničkog

¹⁸ MANNING, N., PARISON, N., *International Public Administration Reform, Implications for the Russian Federation*, The World Bank, Washington, 1951, p. 92- 93.

¹⁹ BORKOVIĆ, I., *O pojmu službenika*, Hrvatska javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 1999., (1), 2, str. 202.

²⁰ Vidi čl. 69. *Zakona o upravi Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH, br. 32/02., 102/09. i 72/17.

²¹ *Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH, br. 26/04., 7/05., 48/05., 60/10., 32/13., i 93/17.

²² *Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH, 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).

²³ *Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine F BiH, br. 29/03., 23/04., 39/04., 54/04., 67/05., 8/06., 04/12., i 99/15. (dalje u tekstu: ZDS FBiH).

²⁴ *Zakon o državnim službenicima Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08., 117/11., 37/12. i 57/16. (dalje u tekstu: ZDS RS).

²⁵ *Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik

prava i reguliraju osnovne radno-pravne institute koji važe za državne službenike u državnim institucijama, organima državne službe Federacije Bosne i Hercegovine, republičkim organima uprave Republike Srpske i organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Iz zakonskih odredbi proizlazi da se pojmovno status državnog službenika vezuje za osobu koja je rješenjem²⁶ postavljena na radno mjesto u državnoj službi. U institucijama Bosne i Hercegovine državni službenik je lice postavljeno upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi u skladu sa zakonom.²⁷

U Federaciji Bosne i Hercegovine državni službenik je lice postavljeno rješenjem na radno mjesto u organ državne službe u skladu sa zakonom.²⁸ U Republici Srpskoj državni službenik je lice s visokom stručnom spremom koje je zaposleno u republičkom organu uprave i obavlja poslove osnovne djelatnosti u organu republičke uprave. Izuzetno, državni službenik je i lice sa završenom višom i srednjom stručnom spremom ako obavlja stručne poslove iste djelatnosti.²⁹

Člankom 18. Zakona o državnoj službi FBiH utvrđena su prava državnog službenika: „Državni službenik ima pravo na pošten i pravedan tretman u svim stanovištima kadrovske politike, bez obzira na nacionalnost, socijalno porijeklo, entitetsko državljanstvo, prebivalište, vjeroispovijest, politička i druga uvjerenja, spol, rasu, rođenje, bračni status, starosnu dob, imovno stanje, hendikepiranost ili drugi status”.³⁰

U postupku zapošljavanja i unaprjeđenja državnih službenika zabranjena je diskriminacija na osnovi spola³¹ u smislu članka 3. Zakona o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini.³²

Kodeksom državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine uređuju se pravila i principi dobrog ponašanja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine u obavljanju državne službe, zasnovana na Ustavu, ratificiranim i objavljenim međunarodnim ugovorima, zakonima i drugim propisima u Bosni i Hercegovini.³³

Brčko Distrikta BiH, br. 09/14., 37/15., 48/16. i 9/17.

²⁶ Za razliku od rješenja kojim se državni službenici postavljaju na radna mjesta u organe državne službe Federacije Bosne i Hercegovine, rješenja kojim se državni službenici postavljaju na radna mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine su upravni akti.

²⁷ Čl. 1. stavak 2. ZDS BiH.

²⁸ Čl. 1. stavak 2. ZDS FBiH.

²⁹ Čl. 2. stavak 2. ZDS RS

³⁰ Čl. 18. stavak 2. ZDS FBiH.

³¹ Čl. 24. stavak 2. ZDS FBiH.

³² *Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini*, Službeni glasnik BiH, br. 16/2003.

³³ Čl. 1. stavak 1. Kodeks državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine, VM BiH 121/13 od 28. 05. 2013. godine, Službeni glasnik BiH“, broj 49/13 od 24.06.2013.

8. Položaj javnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine

Pravni položaj javnih službenika se sagledava analizom zakona i podzakonskih propisa koji uređuju njihov status. Profesor Sinanović u svom djelu „Pojam i pravna priroda radnih odnosa u državnim organima“ navodi da: „Službenički odnos državnih službenika i ostalih uposlenika u organima javne vlasti u Bosni i Hercegovini zakonom i drugim pravnim propisima uređen je na četiri političko teritorijalna nivoa i to: na državnom nivou samo za službenike i ostale uposlenike u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, u entitetima Bosne i Hercegovine za entitetske državne službenike i ostale uposlenike u organima državne vlasti i na nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine za državne službenike i ostale uposlenike u tijelima državne vlasti, sa značajnim različitostima radno – pravnih statusnih rješenja.“³⁴

Iako je radno-pravni status državnih službenika cjelovito uređen velikim brojem posebnih propisa, određena prava, obveze i odgovornosti su izuzeti od takve regulacije te se u pogledu njihovog uređivanja upućuje na primjenu općih propisa radnog zakonodavstva.³⁵ Ovdje je potrebno naglasiti da se opći radno-pravni propisi na službeničke odnose primjenjuju supsidijarno, tj. samo kada posebnim zakonom, podzakonskim aktom ili kolektivnim ugovorom određeno pitanje nije uređeno.

Javni službenik je genusni pojam koji obuhvaća i državne službenike i namještenike, kao i zaposlene u javnim službama.³⁶

Namještenici su osobe koje u organima državne službe obavljaju poslove ustvrđene u popisu iz članka 6. Zakona o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosni i Hercegovini.³⁷

Namještenici obavljaju poslove iz nadležnosti organa državne službe koji su funkcionalno povezani s poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti tih organa utvrđenih propisom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, donesen na temelju članka 6. stavak 2. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH”, br. 29/03, 23/04, 39/04 i 54/04) i koji neposredno doprinose mogućnosti pravilnog i učinkovitog obavljanja poslova osnovne djelatnosti u cijelosti.³⁸

³⁴ SINANOVIĆ, F., Pojam i pravna priroda radnih odnosa u državnim organima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli, br. 2/2015., str. 121.

³⁵ U čl. 47. ZDS F BiH, Službene novine F BiH”, propisano je da se na državnog službenika primjenjuju Zakon o radu, ostali zakoni i kolektivni ugovori kojima se uređuju prava i obaveze iz radnog odnosa, osim ako tim zakonom nije drugačije utvrđeno.

³⁶ DEDIĆ, S., GRADAŠČEVIĆ-SIJERČIĆ, J., Radno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2005., str. 237.

³⁷ Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosni i Hercegovini, Službene novine F BiH, br. 49/05.

³⁸ Čl. 6. stavak 1. Zakona o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosni i Hercegovini, Službene novine F BiH, br. 49/05.

Državni službenici u institucijama BiH, prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, klasificiraju se na rukovodeće i ostale državne službenike. Rukovodeći državni službenici su: (1) tajnik i tajnik sa posebnim zadatkom i (2) pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor. U ostale državne službenike klasificiraju se: (1) šef unutrašnje organizacijske jedinice, (2) stručni savjetnik, (3) viši stručni suradnik i (4) stručni suradnik.³⁹

Za razliku od zakonskih rješenja u Republici Srpskoj, u državnu službu u institucijama Bosne i Hercegovine, postavljanje državnog službenika vrši se upravnim aktom objavljenim u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine". Ovakvo zakonsko određenje je očigledno pravno vezano, izričito, budući da je određena vrsta postupka, vrsta i pravna narav akta, iz čega nedvosmisleno proistječe da je postupak izbora (prijema) kandidata u državnu službu u institucije Bosne i Hercegovine upravni postupak, a akt o prijemu je akt kojim je završen takav upravni postupak, odnosno pojedinačni pravni akt (upravni akt) – rješenje.

Prije preuzimanja dužnosti, državni službenik koji je postavljen na dužnost prima pismeni opis poslova radnog mjesta i opis uvjeta službe. Dakle, zakonska rješenja na razini BiH eksplicitno predviđaju da je riječ o rješenju kao upravnom aktu. Postavljanje državnog službenika vrši Agencija za državnu službu BiH u skladu s postignutim rezultatima kandidata u izbornom postupku. Postoje i posebne situacije u vezi s pojedinim kategorijama zaposlenih u državnim organima, u kojima je zakonodavac također samim (posebnim) zakonom odredio karakter akata. Tako, akti kojima se regulira status profesionalnih vojnih osoba, osoba u rezervnom sastavu i civilnih osoba u Oružanim snagama BiH su upravni akti.⁴⁰

9. Ocjenjivanje i napredovanje državnih službenika u Bosni i Hercegovini

Osnovni problem ocjenjivanja bilo kakvog rada, pa i rada na obavljanju upravnih djelatnostima jeste spojiti objektivnost i ekonomičnost. U tom smislu ocjena mora biti točna, a metode ocjenjivanja pouzdane. Također, izvori informacija koji konstituiraju ocjenu moraju biti pouzdani. Subjektivnost u procesu ocjenjivanja mora biti svedena na minimum, a sam proces ocjenjivanja mora imati adekvatnu vremensku dimenziju (trajanje). Ocjenjivanje mora biti jednostavno i ekonomično, službenici koji su predmet (objekt) ocjenjivanja, prihvatljivo i razumljivo te svrsishodno i pravedno. Sve navedeno dobiva na težini ako se uzme u obzir činjenica da rezultati

³⁹ Čl. 7. stavak 1. ZDS BiH.

⁴⁰ Vidi čl. 7. *Zakona o službi u Oružanim snagama BiH*, Službeni glasnik BiH, br. 88/05., 53/07., 59/09., 74/10. i 42/12.

ocjenjivanja čine relevantnu osnovu za poduzimanje čitavog niza mjera i donošenja odluka u procesu upravljanja ljudskim resursima. Od značajnijih odluka ističu se: odluke o unaprjeđenjima, premještanjima i otpuštanjima, odluke o potrebama za daljim usavršavanjem i razvojem kadrova, selekcije i dr.⁴¹

Ocjena rada državnog službenika u Bosni i Hercegovini podrazumijeva nadzor i ocjenu njegovog vršenja dužnosti utvrđenih radnim mjestom za vrijeme trajanja službe. Državni službenik ravnopravno surađuje tijekom danog perioda s njemu izravno nadređenim.⁴² Ocjenu rada rukovodećih državnih službenika utvrđuje rukovoditelj Institucije.⁴³

Izravno nadređeni ocjenjuje rad svih državnih službenika najmanje svakih šest mjeseci, uz potvrdu rukovoditelj institucije, a ako institucija ima samo rukovoditelja, onda on donosi ocjenu.⁴⁴ Ocjena rada zasniva se na rezultatima postignutim u realizaciji poslova predviđenih opisom radnom mjesta i ciljevima koje za dati period utvrdi izravno nadređeni.⁴⁵

Prema Zakonu o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine unaprjeđenje državnog službenika na više radno mjesto iz članka 7. stavak 1. ovog Zakona u istoj ili u drugoj instituciji Bosne i Hercegovine obavlja se putem internog ili javnog natječaja.⁴⁶ Unaprjeđenje državnog službenika u višu kategoriju iz članka 7. stavak 2. ovog ZDS BiH, odnosno viši unutrašnji platni razred, zasniva se na pozitivnoj ocjeni rada i o njemu odlučuje institucija u skladu s propisima o plaćama i naknadama zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine.⁴⁷

Prema Pravilniku o ocjenjivanju rada državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine, ocjenjivanje rada državnih službenika vrši se u cilju kvalitetnog i profesionalnog obavljanja poslova i radnih zadataka, stvaranja preduvjeta za profesionalni razvoj državnih službenika i jačanje integriteta organa državne službe Federacije Bosne i Hercegovine.⁴⁸

Rad državnog službenika ocjenjuje se na osnovu sljedećih kriterija:

- a) ispunjenje radnih zadataka, kvaliteta i blagovremenost postignutih rezultata u realizaciji poslova predviđenih opisom radnog mjesta i ciljeva koje za dati period utvrdi neposredno nadređeni državni službenik;

⁴¹ DIMITRIJEVIĆ, P., Ocjenjivanje zaposlenih kao faktor motivacije u javnoj upravi, *Pravna riječ*, časopis za pravnu teoriju i praksu, (ur. Kuzmanović R.), br. 42/2015., Udruženje pravnika Republike Srpske, Banja Luka, 2015., str. 316.

⁴² Čl. 30. stavak 1. ZDS BiH.

⁴³ Čl. 30. stavak 2. ZDS BiH.

⁴⁴ Čl. 30. stavak 5. ZDS BiH.

⁴⁵ Čl. 30. stavak 6. ZDS BiH.

⁴⁶ Čl. 31. stavak 1. ZDS BiH.

⁴⁷ Čl. 31. stavak 2. ZDS BiH.

⁴⁸ Čl. 3. *Pravilnika o ocjenjivanju rada državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosni i Hercegovini*, Službene novine F BiH, br. 30/20.

b) primjene kompetencija za ispunjenje radnih ciljeva i zadataka.⁴⁹

Ocjenjivanje i napredovanje državnih službenika u Republici Srpskoj propisano je Zakonom o državnim službenicima i Pravilnikom o ocjenjivanju i napredovanju državnih službenika. Ovdje promatramo simbiozu pojmova evaluacija i napredovanje, što bi *prima facie* moglo značiti da evaluacija ima implikacije na napredovanje i u pozitivnom i u negativnom smislu. Međutim, posljednjim zakonskim intervencijama u još jedan zakon - Zakon o plaćama u organima uprave Republike Srpske praktično je onemogućeno provođenje instituta napredovanja državnih službenika kroz sustav ocjenjivanja. Ocjenjivanje je, uz zasnivanje radnog odnosa, raspoređivanje, napredovanje, stegovnu i materijalnu odgovornost te prestanak radnog odnosa, jedno od statusnih pitanja u karijeri državnog službenika. Ocjena rada državnog službenika izraz je rezultata njegovog angažmana na konkretnom radnom mjestu, a promatra se kroz sljedeće parametre: (1) stupanj postignutih rezultata u obavljanju poslova radnog mjesta i ostvarenih radnih ciljeva; (2) kvaliteta rada; (3) učinkovitost u radu; (4) samostalnost u radu; (5) kreativnost i inicijativa; (6) komunikacijske vještine; (7) spremnost na prilagodbu promjenama i (8) druge sposobnosti koje karakteriziraju traženu poziciju.⁵⁰

Sustav napredovanja prelaskom u viši platni razred propisan Zakonom o državnim službenicima je potpuno onemogućen zbog donošenja novog Zakona o plaćama zaposlenih u organima uprave iz 2014. godine.⁵¹ U navedenom zakonu propisane su platne grupe i podgrupe sa fiksnim koeficijentima za svako službeničko zvanje (bez bilo kakvih raspona) tako da službenik sa uspješnim službenim ocjenama ne može biti unaprjeđen u viši platni razred jer on zapravo ne postoji i okviru zvanja. U pogledu napredovanja rukovodećih državnih službenika po osnovu ocjene ono je nemoguće kako kroz napredovanje u zvanje tako i po osnovu prelaska u viši platni razred.

10. Odgovornost državnih službenika u Bosni i Hercegovini

Definiranje zakonskih odredbi koje reguliraju stegovnu odgovornost državnih službenika i postupak njezinog utvrđivanja provedeno je podzakonskim aktom u obliku pravilnika. Disciplinska odgovornost državnih službenika uređena je: a) u institucijama Bosne i Hercegovine - Pravilnikom o stegovnoj odgovornosti,⁵² b) u organima državne službe Federacije Bosne i Hercegovine - Uredbom o pravilima stegovnog

⁴⁹ Čl. 4. stavak 1. *Pravilnika o ocjenjivanju rada državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosni i Hercegovini*, Službene novine F BiH, br. 30/20

⁵⁰ Čl. 6. *Pravilnika o postupku ocjenjivanja i napredovanja državnih službenika i namještenika*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 43/09. i 87/11.

⁵¹ Vidi čl. 8-12 *Zakona o plaćama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 31/14.

⁵² *Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH, br. 20/03 i 94/10.

postupka za stegovnu odgovornost državnih službenika. službenici u Federaciji Bosne i Hercegovine,⁵³ c) u republičkim organima uprave Republike Srpske - Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika u republičkim organima uprave,⁵⁴ d) u organima uprave Brčko Distrikta BiH - Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, namještenika i namještenika u organima uprave Brčko Distrikta BiH.⁵⁵

Državni službenik se može smatrati disciplinski odgovornim zbog kršenja službenih dužnosti utvrđenih Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, nastalih kao rezultat njegove krivice.⁵⁶

Povrede službenih dužnosti mogu biti: a) izvršenje radnji koje predstavljaju kazneno djelo protiv službene dužnosti ili drugo kazneno djelo ili prekršaj, kojima se šteti ugledu državne službe, što radnika čini nepodobnim za rad u državnoj službi; b) odavanje državne, vojne i službene tajne, odnosno povrede propisa o čuvanju tih tajni; c) zlouporaba i prekoračenje službenih ovlasti; d) neizvršavanje ili nesavjesno i nemarno obavljanje povjerenih poslova i zadataka; e) odbijanje izvršenja zakonitih naredbi nadređenog; f) namjerno kršenje odredaba ovoga zakona ili drugih propisa Bosne i Hercegovine u obavljanju službe ili u vezi s dužnošću ili kršenje Kodeksa državnih službenika; g) obavljanje poslova ili poslova koji su u suprotnosti s interesima državne službe; h) namjerno ili krajnje nepažnjom uzrokovanje velike materijalne štete; i) neopravdani izostanak s posla; j) povreda pravila radne discipline u državnoj službi; k) neblagovremeno i neuredno izvršavanje povjerenih poslova i zadataka u državnoj službi; l) nedolično ponašanje prema građanima, suradnicima i drugim osobama u obavljanju javne službe ili u vezi sa službom m) diskriminacija, nasilje na temelju spola ili spolne orijentacije, uznemiravanje na temelju spola i spolno uznemiravanje, kao i svako drugo oblika diskriminacije, u skladu sa zakonom.⁵⁷ Odgovornost za izvršenje kaznenih djela i prekršaja ne isključuje disciplinsku odgovornost državnog službenika, ako to djelo istovremeno predstavlja i povredu dužnosti.⁵⁸

Odlukom Vijeća ministara pobliže će se urediti povrede službene dužnosti, disciplinske mjere i disciplinski postupak.⁵⁹

⁵³ Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine F BiH, br. 72/04. i 75/09.

⁵⁴ Uredbom o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika u republičkim organima uprave, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 104/12.

⁵⁵ Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, br. 40/06.

⁵⁶ Čl. 54. stavak 1. ZDS BiH.

⁵⁷ Čl. 54. stavak 2. ZDS BiH.

⁵⁸ Čl. 54. stavak 3. ZDS BiH.

⁵⁹ Čl. 54. stavak 4. ZDS BiH,

U Republici Srpskoj državni službenik može odgovarati za povrede radnih dužnosti koje se dijele na teže i lakše. U teže povrede radnih dužnosti ubrajaju se: (1) neizvršavanje, nemarno ili neblagovremeno izvršavanje radnih obaveza ili naloga neposrednog rukovoditelja; (2) ponašanje koje šteti ugledu službe; (3) nedostojno, uvredljivo ili na drugi način nedolično ponašanje prema nadređenima, drugim zaposlenicima, građanima, pravnim i fizičkim osobama i drugim strankama u postupku pred upravnim tijelom; (4) odbijanje davanja podataka ili davanje netočnih podataka republičkim organima uprave, pravnim i fizičkim licima, ako je davanje podataka propisano zakonom ili propisom donesenim na osnovu zakona; (5) zlouporaba službenog položaja ili prekoračenje ovlasti; (6) nezakonito raspolaganje materijalnim dobrima; (7) radnje kojima se ometaju građani, pravna lica i druga lica u ostvarivanju njihovih prava i interesa u postupku pred republičkim organima uprave; (8) odbijanje obavljanja poslova radnog mjesta na koje je zaposlenik raspoređen ili odbijanje naloga rukovoditelja; (9) neopravdani izostanak s posla pet radnih dana u roku od šest mjeseci ili neopravdani izostanak s posla tri radna dana uzastopno; (10) dolazak na posao u pijanom stanju ili pod utjecajem opojnih droga ili konzumiranje alkohola ili drugih opojnih sredstava koja smanjuju radnu sposobnost tijekom radnog vremena; (11) nasilje temeljeno na bilo kojem obliku diskriminacije (dob, spol, invaliditet, nacionalno i etničko podrijetlo, jezik, vjera i dr.); (12) ako iz neopravdanih razloga ne pribavi mišljenje rukovoditelja organa za učešće u radu i komunikaciju s organima i institucijama izvan republičkih organa uprave Republike Srpske ili ne podnese pisani izvještaj; (13) korištenje lažne isprave radi ostvarivanja prava u službi; (14) povreda kodeksa ponašanja državnih službenika i (15) neprijavlivanje razloga koji su doveli do sukoba interesa ili njihovo neotklanjanje u propisanom roku.⁶⁰

Kao lakše povrede radnih dužnosti klasificirane su: (1) učestalo kašnjenje, neopravdano odsustvovanje u toku radnog vremena ili raniji odlazak sa radnog mjesta; (2) nesavjesno čuvanje službenih spisa, stvari ili podataka i (3) neopravdan izostanak s posla jedan dan.⁶¹

11. Prilagodba službeničkog zakonodavstva Bosni i Hercegovini europskim standardima

Primarni korak europeizaciji i modernizaciji službeničkog zakonodavstva Bosne i Hercegovine jest njegoa prilagodba europskim standardima službeničkog prava.

⁶⁰ Čl. 68. ZDS RS.

⁶¹ Čl. 69. ZDS RS.

Europski standardi službeničkog prava sadržani su u 14 dokumenata od ukupno 54 dokumenta koja je *Sigma*⁶² izradila u razdoblju od 1995. do 2017. godine.⁶³

Prilagodba europskim standardima u pogledu i primjeru upravnog osoblja moguće je pratiti i razmatrati kroz razvoj službeničkog zakonodavstva, uz poseban osvrt na pojedine europske standarde, primjerice: depolitizaciju državne uprave, razvoj profesionalizma i izgradnju adekvatnog službeničkog sustava, etičnost i integritet u državnoj upravi, te upravljanje ljudskim potencijalima i razvoj sustava obrazovanja i usavršavanja javnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine.

Položaj službenika Europske unije generalno je reguliran Pravilnikom o radu službenika u institucijama Europske unije (*Staff Regulations of Officials of the European Communities*).⁶⁴ U navedenom dokumentu sadržani su ključni elementi na osnovu kojih se može sagledati službenički sistem Evropske unije. Tako, Pravilnik propisuje: postupak klasifikacije službenika, strukturu radnih mjesta, principe vršenja službe, prava i obaveze službenika, napredovanje i usavršavanje, mobilnost, plaće, prestanak službe, umirovljenje i dr. Dakle, Europska unija, kroz pristupne kriterije nameće određenu obvezu primjene upravnih načela i standarda koje su dostigle i prihvatile članice EU, a to vrijedi i za Bosnu i Hercegovinu, koja mora ispuniti određene kriterije i provesti određene reforme službeničkog zakonodavstva kako bi dobila status kandidata za punopravno članstvo u Europsku uniju.

Vijeće Europe (*Council of Europe*) predstavlja svojevrsnu čekaonicu ili predvorje za zemlje koje nastoje postati članice Europske unije.⁶⁵ Ova institucija je u okviru Komiteta ministara izdala veliki broj preporuka čija implementacija, iako neobvezujuća, značajno doprinosi kako unaprjeđenju položaja javne uprave, pravosuđa i vladavine prava, tako i konvergenciji u (pravni)h sustava zemalja Zapadnog Balkana s europskim upravnim prostorom.

⁶² *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 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. Dostupno na: <https://www.sigmaxweb.org/> (30. 9. 2022.)

⁶³ Dokumenti obuhvaćaju problematiku izrade službeničkog zakonodavstva, sukoba interesa, jačanje profesionalizma, pitanja usavršavanja službenika, analizu reformi službeničkog sustava i sl.

⁶⁴ Vidi: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/staff-regulations-of-officials-of-european-union-eusr-and-conditions-of-employment-of-other-servants-of-european-union-ceos> (30. 9. 2022.)

⁶⁵ O formalnom položaju, značaju i strukturi Vijeća Europe, vidi: KOŠUTIĆ, B., RAKIĆ, B., MILOSAVLJEVIĆ B., *Uvod u pravo evropskih integracija*, drugo izdanje, Pravni fakultet, Beograd, 2013., str. 266–272.

Analizirajući primjenu principa javne uprave u Bosni i Hercegovini, u svom izvješću od 2017. godine, SIGMA konstatira da ni jedan strateški dokument koji se bavi državnim službom i upravljanjem ljudskim resursima nije usvojen ni na jednom upravnom nivou. Nadalje, zapaža se da, unatoč postojanju adekvatnog normativnog oblika u pogledu obuke državnih službenika, u BiH i Republici Srpskoj nedostaju financijska sredstva za realizaciju obuke, a realizirane obuke su mahom financirane iz donatorskih sredstava.⁶⁶

Unatoč skromnom reformskom učinku, BiH je jedina zemlja koja nije usvojila novi strateški okvir za reformu javne uprave, iako je prethodni istekao još 2014. godine. Dokument pod nazivom Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH 2018.-2022.⁶⁷ usvojen je na tehničkoj razini. Nakon toga usvojile su ga Vlada FBiH i Vlada Brčko distrikta BiH, dok Vijeće ministara na prijedlog Ureda koordinatora za reformu javne uprave, donijelo je Odluku o usvajanju Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini od 2018. do 2022. godine uz prihvaćenu korekciju Ministarstva financija i trezora u cilju efikasnijeg korištenja financijskih sredstava. Ovaj strateški dokument definira ciljeve Vijeća ministara BiH, vlada entiteta i Brčko Distrikta BiH u oblasti reforme javne uprave. Na ovaj način želi se uspostaviti racionalnija, koherentnija, efikasnija i odgovornija javna uprava na svakom nivou upravne vlasti.

Provedena analiza jasno pokazuje da proces modernizacije službeničkog sustava u Bosni i Hercegovini, treba ubrzati i uskladiti s europskim upravnim standardima, osobito u odnosu na profesionalizaciju javnih službenika i jačanje njihova statusa, uvođenje *merit*-načela (zapošljavanje i napredovanje u službi trebaju biti utemeljeni na sposobnostima, uz isključivanje mogućnosti patronaže, diskriminacije i proizvoljnosti) u odredbe službeničkog zakonodavstva i praksu upravnih organizacija, te stvaranje odgovorne, na pravilima utemeljene i politički neutralne javne uprave. S obzirom na to potrebno je provesti niz konkretnih mjera na normativnoj, strategijsko-organizacijskoj, personalnoj i tehničkoj razini kako bi se ostvarila institucionalizacija europskih standarda.

Zaključak

Potpuno razumijevanje pojmova javnih službenika i službeničkih sustava nije moguće bez razumijevanja javne uprave i upravne djelatnosti. Prije svega treba naglasiti da je vremenom došlo do značajnih odstupanja od tradicionalnog shvaćanja javne uprave koja ističe formalnu strukturu birokracije i provedbu javnih politika. Danas javna uprava ima ključnu ulogu u svakom društvu, a posebno u modernim zemljama.

⁶⁶ Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Bosnia and Herzegovina, SIGMA, November 2017 Paris, p. 73 and 93.

⁶⁷ Službeni glasnik BiH, br. 85/18.

Na osnovu naprijed izloženog u tekstu može se izvesti zaključak da su državni službenici lica koja u državnim organima obavljaju poslove intelektualne prirode kao svoje trajno i redovno zanimanje. Za izgradnju javne službe i službeničkog sustava od važnosti je utvrditi i pravnu prirodu akta kojim se regulira veza između javnog službenika, s jedne strane, i organizacije u kojoj vrši javnu službu, s druge strane.

U teoriji, međutim, postoje različita gledišta o pojmu državnog službenika, a koja su uvjetovana specifičnostima sredine i vremena u kojima se taj pojam javlja i koristi. Za Bosnu i Hercegovinu osobito bi bilo važno postati članicom EU koja bi značajno utjecala na sadržaj i tijek provođenja upravnih reformi u institucijama Bosne i Hercegovine.

Državna služba i državni službenici u institucijama BiH nalazi se u procesu stalnih reformi.

Reformski procesi su pod utjecajem i evaluacijom Europske komisije, *SIGMA* kao i drugih institucija Europske unije ili organizacija podržanih od strane Europske unije.

Analizirajući sustav službeničkih odnosa u Bosni i Hercegovini došlo je se do zaključka da je on veoma složen, što je uvjetuje i veoma razgranatu i izdijeljenu regulativu - kako u oblasti zakonodavstva tako i u oblasti uređenja službeničkih odnosa podzakonskim aktima. Razmatranjem temeljnih pravnih izvora službeničkog prava može se zaključiti da na području Bosne i Hercegovine egzistiraju zakoni kojima se uređuje radno-pravni status: a) državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine; b) državnih službenika u organima državne službe na svim nivoima Federacije Bosne i Hercegovine; c) državnih službenika u organima republičke uprave Republike Srpske i d) državnih službenika u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Zakonski principi koje usvajaju zakoni o državnoj službi u Bosni i Hercegovini su usklađeni s principima europskim standardima službeničkog prava i odnose se na: profesionalnost, nepristranost, odgovornost, poštenje, transparentnost, efikasnost, ekonomičnost.

Glavni cilj službeničkog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini trebao bi povećati atraktivnost državne uprave posloprimcima u gospodarstvu, jer je za rad određenih poslova u državnoj službi neophodno znanje i iskustvo te usavršavanja za zanimanja koja nije moguće steći u državnoj službi.

Napredovanje državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine je mnogo otežano zbog velike tromosti sustava koji nije u potpunosti moderniziran, efikasan i izgrađen, da bi se kroz postupak sistematizacije radnih mjesta omogućilo kvalitetnim službenicima brže napredovanje od nižih radnih mjesta do viših i rukovodećih radnih mjesta u državnoj službi.

SPECIFICITIES OF THE LABOR RELATIONSHIP OF CIVIL OFFICERS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary:

The main goal of this paper is to determine the concept, status and legal position of civil servants in Bosnia and Herzegovina. The paper will consider the assessment and advancement of civil servants in the institutions of Bosnia and Herzegovina, as well as the definition of civil servants' responsibility for violations of official duties.

The paper includes an analysis of the concept of official relationship, which represents a bilateral relationship between the state as an organization that has public authority or some public service and an employee in an official relationship; labor-legal features of the official relationship and the legal nature of the same.

Bosnia and Herzegovina has reformed its official legislation and established institutions and procedures, but this process has not been fully completed primarily due to the complexity of the constitutional and institutional arrangement, therefore it is necessary to point out the basic differences that exist at the level of state institutions, entities and Brčko District.

European standards of civil service law have a decisive influence on the development and improvement of the quality of civil service law in Bosnia and Herzegovina, with the aim of modernizing and improving the quality and efficiency of public administration, which is also one of the criteria for membership in the European Union.

Key words:

civil servants, official relationship, official law, European Union.