



KADROVI U UPRAVI – STANJE I PERSPEKТИVE

Pregledni naučni rad

UDK: 35.08

DOI 10.51558/2712-1178.2021.7.2.83

Dr. sc. Edina Šehrić, docent

Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

e-mail: edina.sehric@untz.ba

SAŽETAK

U radu se obrađuje složena problematika kadrova u upravi, odnosno državnih službenika kao njenog najvažnijeg supstrata. Naglašava se značaj društvene ili javne funkcije koju državni službenici obnašaju, te poseban pravni status koji iz toga proizlazi. Pojam službenika tretira se kako sa teorijskog tako i sa pozitivopravnog aspekta. Poseban značaj daje se analizi normativne regulative radnih odnosa državnih službenika. Evropski standardi službeničkog prava obrađuju se s stanovišta prilagodbe bosanskohercegovačkog službeničkog zakonodavstva, a u skladu sa strateškim opredjeljenjem Bosne i Hercegovine za pristupanje Evropskoj uniji.

Ključne riječi: državna uprava, državni službenik, službeničko pravo, evropski standardi

UVOD

Najznačajniji element svake organizacije pa tako i državne službe su njeni zaposlenici. Zbog toga sve savremene države posebnu pažnju posvećuju pravilnoj selekciji kadrova u upravi i njihovom obrazovanju, zbog čega i ne čudi da značaj kadrova u savremenom svijetu sve više raste. Kadrovi čine personalni (ljudski) element organa uprave, čija kvaliteta rada u najvećoj mjeri ovisi o stručnosti, sposobnosti i etičkoj kvaliteti ljudi u upravi. Jedna od osnovnih postavki od koje se polazi u obrazlaganju pojma i značaja kadrova u upravi jest da upravni sistem ne može biti bolji od ljudi koji ga čine. S tim u vezi, u radu se nastoji ukazati na utjecaj koji povećanje razine kvalitete upravnih kadrova ima na cjelokupan upravni sistem i njegovo funkcioniranje. Nakon uvodnih izlaganja o kadrovima u upravi, posebna

pažnja se posvećuje državnim službenicima koji su osnovni *ljudski supstrat* uprave. U Bosni i Hercegovini se radno-pravni položaj državnih službenika uređuje zakonom na svim razinama političko-teritorijalne organizacije, ali i brojnim podzakonskim propisima i drugim aktima donesenim na osnovu zakona. U određenim slučajevima može se govoriti i čak o njegovoj prenormiranosti. Međutim, ako se uzme u obzir značaj posla koji obavljaju državni službenici, onda je cijelovita pravna regulacija njihovog statusa sasvim opravdana. Polazeći od toga da su državni službenici glavni nositelji upravne djelatnosti, u radu će se analizirati osnovni elementi službeničkog sistema.

Imajući u vidu aktualnost procesa pridruživanja Evropskoj uniji i potrebu za stvaranjem administrativnih kapaciteta koji će biti sposobni za usvajanje i primjenu zajedničkih standarda, u radu se analizira i utjecaj evropskih i međunarodnih radnih standarda na radne odnose državnih službenika. S obzirom na to da je pristupanje Evropskoj uniji strateško opredjeljenje Bosne i Hercegovine, razmatranje i analiza standarda rada državnih službenika u zemljama članicama predstavlja dodatni podsticaj za naučnu obradu i istraživanje ove problematike.

1. POJAM I NAČELA DJELOVANJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Poslove iz djelokruga organa državne uprave obavljaju državni službenici. Oni u državnoj upravi čine prevladavajuću skupinu zaposlenih, koji obavljaju intelektualne ili manualne poslove kao svoje glavno i trajno zanimanje, na temelju jasno utvrđenih prava i obaveza te sistema odgovornosti. Definiranje pojma državnog službenika nije jednostavno s obzirom na to da je uvjetovano specifičnostima sredine i vremena u kojem se javlja.¹ Iako se značenje pojma državnog službenika tokom vremena mijenja i ovisi o promjenama unutar društvene sredine, u svim upravnim sistemima državni službenici imaju važnu ulogu u funkcioniranju organa državne uprave i predstavljaju nezamjenjivu komponentu službeničkog sistema. Oni su značajna

1 S promjenama države, dešava se i promjena pojma uprave i pojma službenika i njihova evolucija, pa se tako državni činovnik ne može posmatrati odvojeno od društvene sredine i van općeg socijalnog i pravnog konteksta. Vukašinović-Radojičić, Z. (2013.), *Evropski službenički sistemi*, Beograd, 12.



pretpostavka za stalno, redovno, učinkovito i kontinuirano funkcioniranje državne uprave i javnih službi. Značaj državnih službenika proizlazi iz značaja i prirode posla koji obavljaju. U pitanju su poslovi s elementima vlasti koji državne službenike čine osobama najbliže vezanim za državu i za čije se obavljanje zahtijeva određeno stručno znanje i sposobnost.² Hegel je smatrao da posao državnih službenika ujedinjuje opći i posebni interes i navodio da rad u državnoj upravi „zahtijeva žrtvovanje samostalnog i proizvoljnog zadovoljavanja subjektivnih prava“.³

Savremeno shvatanje upravne službe je shvatanje upravne službe kao društvene ili javne funkcije. Takvu službu obavljaju plaćeni i obrazovani profesionalci, koji se ne smatraju nositeljima vlasti ili povlastica, nego nositeljima javne funkcije.⁴

Zajedničko za gotovo sve zemlje članice Evropske unije jest da državnim službenicima priznaju poseban pravni status različit od drugih javnih službenika i zaposlenika u privatnom sektoru. Takvo shvatanje položaja i uloge državnih službenika proizlazi iz činjenice da su na evropskom kontinentu državni službenici uvijek bili povezani s autoritetom države uz značajne razlike u pravnom statusu u odnosu na ostale zaposlenike.⁵

2 Značajka profesionalnosti potrebna je i dovoljna kao *differentia specifica* kategorije upravnih službenika. Potrebna je da bismo razgraničili stalno osoblje upravnih organizacija od sve brojnijih oblika neprofesionalnih suradnika uprave, građana koji kao nositelji društvene funkcije usmjeravanja i nadzora stručnog aparata javnih službi sudjeluju posredno ili neposredno u njihovu radu. Pusić, E. (2002.), *Nauka o upravi*, XII izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb, 205.

3 Hegel, G. V. F. (1964.), *Osnovne crte filozofije prava* – s Hegelovim vlastoručnim marginama u njegovom priručnom primjerku filozofije prava, Veselin Masleša, Svjetlost, Sarajevo, 423.

4 Vidjeti više: „Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava europskim standardima“, Javna uprava, Zagreb, 2006. 138.

5 Razlike pravnog statusa državnih službenika u upravnim sustavima zemalja europskog kontinenta u odnosu na ostale kategorije zaposlenih uglavnom se javljaju u postupku zapošljavanja (74%), sigurnosti posla (74%), karijeri (70%) i platnom sustavu (60%). Demmke, C., Moilanen, T., (2010.), *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main: Peter Lang, GMBH.

Pojam državnih službenika prema organizacijskom aspektu određuje se s obzirom na organizacijske oblike tijela u kojima službenici rade i obuhvaća sve ljude koji obavljaju poslove za koje su imenovani u točno određenim ili takšativno navedenim organizacijama. Tako, sve osobe koje obavljaju službu u jednom organizacijskom obliku, na primjer u upravi, dobivaju kvalifikaciju državnog službenika.⁶ Dakle, organizacijski pojam državnih službenika je najjednostavniji i razlikuje se prema vrstama organizacijskih oblika u kojima službenici obavljaju poslove⁷, kao što su na primjer policijski službenici, poreski službenici i dr.

Pojam državnih službenika prema funkcionalnom aspektu određuje se s obzirom na sadržaj funkcije, tj. prirodu službe koju službenik obavlja neovisno o organizacijskom obliku te službe ili svojstvima osobe u službi. Funkcionalni pojam državnih službenika uglavnom se vezao za obavljanje javne službe, pa u vezi s tim, status službenika ima svaka osoba koja sudjeluje u njezinu obavljanju.⁸ I danas je u pravnoj teoriji i praksi prisutno vezivanje pojma državnih službenika za obavljanje javne službe.⁹

Međutim, u definiranju pojma državnih službenika, kako s organizacijskog, tako i s funkcionalnog aspekta postoje određeni nedostaci. Organizacijski aspekt definiranja državnih službenika je veoma širok i neodređen s obzirom da u organima uprave radi veliki broj osoba od kojih nemaju sve status državnog službenika. Nedostatak funkcionalnog aspekta u definiranju pojma državnih službenika ogleda se u tome što postoji veoma mnogo različitih dužnosti i funkcija koje uvjetuju šarenilo položaja u organima uprave. Upravo se zbog

6 Debbasch je naveo kako pojam službenika u općem smislu obuhvaća sve službenike zaposlene u upravi. Debbasch, C. (1976.), *Science Administrative*, Paris, Dalloz, 447.

7 Borković, I. (1999.), *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 36.

8 Baltić, A., O pojmu javnog službenika, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, 1/56, 21.

9 Tako, Vranješ u svojoj doktorskoj disertaciji *Položaj službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije* navodi „da su prema funkcionalnom pojmu javni službenici osobe koje vrše poslove javne službe, bez obzira na njihov status i organizacijsku pripadnost“. Vranješ, N. (2015.), *Položaj službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije*, Beograd, 51.



toga sve više pribjegava mješovitom načinu određivanja pojma službenika, koji istovremeno uvažava i organizacijska svojstva organa u kojem službenik radi i prirodu službe koju obnaša.¹⁰ U tom smislu, kombinirana definicija državnih službenika nastoji razriješiti manjkavosti organizacijskog i funkcionalnog pojma te službenike određuje kao osobe, koja obavljaju javnu službu u organima uprave.¹¹

Definicije pojma državnog službenika često su davane i u zakonskim tekstovima. Pored toga što je zakonsko određenje ovog pojma uvjetovano posebnostima sredine i vremena u kojem se javlja, ono je također uvjetovano i specifičnim pristupima zakonodavca pri uređivanju državne službe u određenoj državi. Prva zakonska definicija ovog pojma bila je data u Kaznenom zakonu Francuske (fr. *Code penal*) iz 1881. godine i to za potrebe kaznenog postupka u stvarima vezanim za kaznenu odgovornost službenika u obnašanju službeničke dužnosti. Prema toj definiciji službenicima su smatrani oni koji vrše službu u tijelima javne vlasti, ali i svi oni koji izvršavaju javni mandat.¹²

Normativno definiranje pojma državnog službenika u Bosni i Hercegovini u današnjim uvjetima je otežano s obzirom na činjenicu da ne postoji zakon kojim bi bila objedinjena problematika službeničkog statusa na svim razinama vlasti. Naime, zakonima kojima se uređuje status državnih službenika utvrđuju se različiti kriteriji za definiranje pojma državnih službenika. Zakonom o državnim službenicima Republike Srpske utvrđeno je da državni službenik može biti i

¹⁰ Kombinirane definicije pojma državnih službenika dali su Jevtihić i Vlasov: „U državne službenike možemo ubrojiti umne ili uredske radnike koji se nalaze na radu kod državnih nadleštava ili poduzeća, a za koje zakonodavstvo utvrđuje određene uvjete rada i osiguranja.” I francuski pravnici Duez i Debeyre ističu: „Javni službenik (fr. *fonctionnaire public*) je onaj koji sudjeluje u vođenju jedne upravne službe na temelju propisanog imenovanja, koje se sastoji od jednog jednostranog ili kolektivnog akta javne vlasti, imenovanja koje je interesent prihvatio i koje ga je trajnim načinom stavilo u položaj stalnog službenika prihvaćenog u jednoj organiziranoj službeničkoj vrsti.” Pusić, E., op. cit., 204.

¹¹ Vranješ, N., op. cit., 51.

¹² Ovakva je definicija zbog svoje širine bila izložena kritici, a pravna je praksa u to vrijeme pod pojmom *fonctionnaire* smatrala: ministre, državne podtajnike, opće savjetnike, načelnike i njihove zamjenike. Borković, op. cit., 53.

osoba s višom i srednjom stručnom spremom, dok državni službenik u institucijama Bosne i Hercegovine i Federacije BiH može biti isključivo osoba s visokom stručnom spremom.¹³

Iz zakonskih odredbi proizlazi da se pojmovno status državnog službenika vezuje za osobu koja je postavljena upravnim aktom¹⁴ na radno mjesto u državnoj službi. U institucijama Bosne i Hercegovine državni službenik je osoba postavljena upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi u skladu sa zakonom.¹⁵ U Federaciji BiH državni službenik je osoba postavljena rješenjem na radno mjesto u organ državne službe u skladu sa zakonom.¹⁶ Iz navedenog se može zaključiti da zakoni na razini države i Federacije BiH usvajaju organizacijsku definiciju državnih službenika s obzirom da navode organizacijski oblik (organ državne službe), u kojem se državni službenik postavlja na radno mjesto. U Republici Srpskoj državni službenik je osoba s visokom stručnom spremom, koja je zaposlena u republič-

13 Zakon o državnim službenicima Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 118/08, 117/11 i 37/12.

14 Upravni akti kojim se državni službenici postavljaju na radna mjesta u organima državne službe su rješenja. To su osnovna vrsta pojedinačnih pravnih akata, koje u vršenju upravne djelatnosti donosi uprava. Upravni akti su pojedinačni akti kojima se propisuje neko pojedinačno i konkretno pravilo za određeni slučaj. Osnovna obilježja upravnog akta su: a) konkretnost, b) autoritativnost, c) jednostranost i d) pravno djelovanje. Konkretnost kao obilježje upravnog akta proizlazi iz okolnosti da se upravni akt odnosi na konkretnu pravnu situaciju. Autoritativnost upravnog akta znači da donositelj tog akta, koristeći se ovlastima iz nadležnosti propisanih pravnom normom, djeluje pri njegovom donošenju autoritativno, tj. s jačom voljom u odnosu na drugu stranu upravno-pravnog odnosa. Jednostranost postoji kada jedna strana u pravnom odnosu određuje prava i obaveze druge strane. Pravno djelovanje kao obilježje upravnog akta proizlazi iz okolnosti da upravni akt proizvodi neposredne promjene u odnosu na pravni poredak. Lilić, S., op. cit., 274.

15 Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 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.

16 Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06.



kom organu uprave i obavlja poslove osnovne djelatnosti u organu republičke uprave. Izuzetno, državni službenik je i osoba s višom i srednjom stručnom spremom ako obavlja stručne poslove iste djelatnosti.¹⁷ Iz ovakvog određenja pojma državnog službenika proizlazi da su svi zaposleni u organima republičke uprave u Republici Srpskoj državni službenici dok taj status u institucijama države i federalnim organima državne službe imaju samo one osobe koje su posebnim aktom postavljene na radno mjesto. U organima javne uprave Brčko Distrikta državni službenik je osoba, koja obavlja poslove osnovnih djelatnosti iz nadležnosti javne uprave i drugih institucija, kao što su normativno-pravni poslovi, izvršavanje zakona i drugih propisa, odlučivanje u upravnom postupku, inspekcijski nadzor i ostali stručni i administrativni poslovi.¹⁸

Za razliku od zakona na razini države i Federacije BiH koji usvajaju organizacijsku definiciju pojma državnog službenika i zakona koji uređuje radno-pravni status državnih službenika u Brčko Distriktu, koji usvaja funkcionalni pristup, zakon na razini Republike Srpske organizacijski pristup u definiranju modificira funkcionalnim aspektom. Zakonom o državnim službenicima Republike Srpske definira se pojam državnog službenika kao osobe koja u republičkom organu uprave obavlja poslove osnovne djelatnosti.

U obavljanju poslova državne službe, državni službenici moraju osigurati poštivanje i primjenu najvažnijih načela, koja je propisao zakonodavac. To su:

- Načelo zakonitosti - znači da se rad državnih službenika u organima državne službe temelji na zakonu i drugim propisima donesenim na temelju zakona. Svako suprotno djelovanje državnih službenika, tj. poduzimanje radnji koje nisu zasnovane na zakonu, povlači za sobom određenu vrstu odgovornosti.

- Načelo transparentnosti - podrazumijeva dostupnost javnosti svih poslova organa državne službe koji su javnog karaktera, a najviše dolazi do izražaja kod obavljanja pojedinih poslova poput zapošljavanja u organe državne službe. Svrha primjene ovog načela jest da se

¹⁷ Zakon o državnoj službi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 118/08, 117/11 i 37/12.

¹⁸ Zakon o državnim službenicima u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj 09/14.

stvore uvjeti pod kojima će svi građani i pravne osobe biti informirane o poslovima koje obavljaju državni službenici u okviru nadležnosti organa državne službe, jer će im jedino na taj način biti omogućeno da ostvare svoje legitimne interese.

- Načelo javnosti – znači da rad organa državne službe podliježe kontroli javnosti. Ta kontrola se može izvršiti na više načina. Redovan način kontrole predstavlja podnošenje izyeštaja izvršnim i zakonodavnim organima vlasti. Javnost rada se postiže i davanjem priopćenja putem sredstava javnog informiranja te davanjem usmenih izjava rukovoditelja organa i drugih ovlaštenih službenika.

- Načelo odgovornosti – zasniva se na činjenici da državni službenici obavljaju poslove javnog karaktera iz kojeg proizlazi i odgovornost koja je, u odnosu na odgovornost u općem režimu radnih odnosa, dosta pooštrena i ostvaruje se kao disciplinska, krivična i materijalna odgovornost.

- Načelo učinkovitosti – znači da su državni službenici dužni poslove iz nadležnosti organa državne službe obavljati brzo, učinkovito i bez nepotrebnog odugovlačenja. U tom cilju se utvrđuju i rokovi za poduzimanje radnji u postupku odlučivanja o pravima i obvezama stranaka, odnosno fizičkih i pravnih osoba.

- Načelo ekonomičnosti – neposredno je vezano za načelo učinkovitosti, a ostvaruje se kroz rješavanje zahtjeva stranaka u što kraćim rokovima i sa što manje troškova.

- Načelo profesionalne nepristrasnosti – podrazumijeva da državni službenici obavljaju poslove državne službe isključivo po zakonu, bez ikakvog utjecaja sa strane i da pri tome ne smiju biti pristrasni, odnosno iskazati osobni interes u rješavanju određenih predmeta.

- Načelo političke neovisnosti – znači da su se državni službenici u obavljanju poslova dužni oduprijeti bilo kakvom političkom utjecaju te da ne smiju očitovati političke stavove stranaka, čiji su članovi.¹⁹

19 Navedena načela utvrđena su članom 4. Zakona o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine i ističu se kao temeljno polazište za stvaranje profesionalne i učinkovite državne službe. Ujedno predstavljaju i europske standarde za izgradnju sustava državne službe.



Posebnost poslova koje obavljaju državni službenici dokazuje obvezu poštivanja ne samo navedenih načela, nego i načela objektivnosti i pravednosti, demokratičnosti, zaštite ljudskih prava i sloboda te načela nediskriminacije.²⁰

2. NORMATIVNA REGULATIVA RADNIH ODNOŠA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

U Bosni i Hercegovini se, kao i u drugim savremenim zemljama, posebna pažnja posvećuje pravnoj regulaciji statusa državnih službenika kao osoba koje obavljaju poslove iz nadležnosti državnih organa i u javnom interesu. Razlog cijelovitog uređenja radnih odnosa

²⁰ Važna načela službeničkog radnog prava obrazložio je prof. dr. Božo Žepić kao: načelo ustavnosti i zakonitosti, po kojem se rad službenika u organima uprave i službama za upravu temelji na Ustavu, Zakonu i drugim propisima, odnosno pravilima o radu i pravilima struke te znanstvenim dostignućima upravne znanosti; načelo objektivnosti, pravednosti i nepristrasnosti, koje podrazumijeva da državni službenici u svom radu moraju primjenjivati jednaka mjerila i imati jednak odnos prema svim građanima i njihovim zahtjevima za ostvarivanje građanskih i drugih prava; načelo demokratičnosti po kome su se državni službenici dužni ponašati i zalagati za demokratski poredak i djelovati u pravcu njegova ostvarivanja; načelo zaštite ljudskih prava i sloboda, koje podrazumijeva da su ljudska prava i slobode sastavni dio sustava pravom zaštićenih društvenih vrijednosti, te da su kao takva, pravo na rad i druga socijalna prava nerazdvojni dio ljudskih prava i sloboda uopće i načelo nediskriminacije koje podrazumijeva da je zabranjeno svako povlašćivanje ili prikraćivanje državnih službenika u njihovim pravima te da se službenici u postupanju prema građanima moraju rukovoditi istim načelom. Žepić, B., „*Specifičnosti radnopravnog statusa državnih službenika*“, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. 12/1999, 50. Prof. dr. Mirko Kulić u najvažnija načela rada državnih službenika ubraja: a) zakonitost, nepristrasnost i političku neutralnost, b) zabranu povlašćivanja i uskraćivanja, c) dostupnost informacija o radu državnih službenika, d) jednakost dostupnosti radnih mjesta, e) napredovanje i stručno usavršavanje i f) jednake mogućnosti. Kulić, M. (2014.), *Upravno pravo*, Beograd, 79.-80.

državnih službenika zakonima i velikim brojem različitih podzakonskih akata proizlazi iz specifičnog statusa državnih službenika, koji je povezan s velikim ovlastima i odgovornostima te njihovom mogućnošću direktnog interveniranja u osnovna prava građana.²¹

Međutim, u Bosni i Hercegovini ne postoji jedinstven službenički sistem, već tri različita službenička sistema, koja prate njeno složeno ustavno i institucionalno uređenje. To su službenički sistemi: a) na razini institucija države, b) na razini entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske) i c) na razini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Ovakva razjedinjenost službeničkog sistema uvjetovala je postojanje različitih pozitivnopravnih izvora o radnim odnosima u organima državne službe.

Tako se radnopravni status državnih službenika regulira Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine,²² Zakonom o državnoj službi Federacije BiH,²³ Zakonom o državnim službenicima Republike Srpske²⁴ i Zakonom o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta.²⁵ Navedeni zakoni predstavljaju generalne (opće) izvore službeničkog prava i reguliraju osnovne radnopravne institute koji važe za državne službenike u državnim institucijama, organima državne službe Federacije BiH, republičkim organima uprave Republike Srpske i organima javne uprave Brčko Distrikta BiH.²⁶

-
- 21 Državni službenici postavljaju pravne i normativne standarde (pripremom zakona i drugih propisa), nalaze se u tijelima koja donose odluke s velikim finansijskim implikacijama te raspolažu bitnim informacijama o pitanjima važnim za državu i cijelu zajednicu. Koprić, I. et al. (2014.), *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 143.
- 22 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, 40/12 i 93/17.
- 23 Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 04/12, 99/15 i 9/17.
- 24 Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16.
- 25 Službeni glasnik Brčko Distrkta BiH, br. 09/14.
- 26 U okviru sustava službeničkih odnosa kao posebnog sustava radnih odnosa (nasuprot kojeg je opći sustav radnih odnosa reguliran općim radnopravnim zakonodavstvom) primjetno
-



Pored Zakona, na snazi je i veliki broj podzakonskih akata (pravilnika, uredbi, uputa, odluka i instrukcija) kojima se detaljno razrađuju pojedina pitanja radnopravnog statusa državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine.²⁷ Naime, zakonom je propisano bliže uređivanje pojedinih segmenta prava na radu i u vezi s radom podzakonskim aktima koje donosi Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na prijedlog odgovarajuće institucije. Podzakonski opći normativni akti izraz su nemogućnosti da se zakonima obuhvati čitav opseg predmeta regulative te zahtjeva da zakonski tekst bude pregledan, precizan, nedvosmislen i jasan.²⁸

Radnopravni status državnih službenika u organima državne službe Federacije BiH uređen je zakonom, kolektivnim ugovorom i većim brojem različitih podzakonskih akata.²⁹ Temeljni propis kojim

je postojanje općeg i posebnog službeničkog sustava. Dok se opći službenički sustav uređuje zakonom o državnim službenicima, kao općim propisom službeničkog sustava (lat. *lex generalis*), posebni službenički sustavi (npr. vojska i policija) uređeni su posebnim propisima (lat. *lex specialis*). Posebni zakoni *ratione personae* u sustavu radnih odnosa državnih službenika vezuju se za posebne sustave radnih odnosa s obzirom na izražene specifičnosti u kontekstu subjekata radnog odnosa. U važećim rješenjima radi se o posebnosti statusa posloprimaca i to: profesionalnih vojnih osoba i policijskih službenika. Gradaščević-Sijerčić, J., „*Normativni okvir radnih odnosa zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine*“, Sveske za javno pravo, br. 27/2017., 3.-15.

27 Značaj podzakonskih akata ogleda se u tome što njihovo postojanje prepostavlja postojanje zakona. Podzakonski akti se donose radi izvršavanja zakona pa zbog toga tek sa podzakonskim aktima, zakon postaje potpun akt podoban za primjenjivanje i ostvarivanje u njemu sadržanih ciljeva. Podzakonskim aktima se ne može uređivati materija koja prethodno nije bila uređena zakonom. Osim toga, podzakonskim aktima se ne mogu zasnovati ovlasti i obaveze mimo onih utvrđenih zakonom. Lilić, S., op. cit., 146.

28 Gradaščević-Sijerčić, J., op. cit., 13.

29 Kolektivni ugovor za službenike organa uprave i sudske vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 23/00, 50/00, 97/13 i 89/16. Uredba o poslovima osnovne djelatnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uvjetima za vršenje tih poslova i ostvarivanju određenih prava iz radnog odnosa, Službene

se uređuju prava, obveze i odgovornosti državnih službenika je Zakon o državnoj službi iz 2003. godine. Ovim Zakonom označen je početak novog perioda u kojem su prava, obveze i odgovornosti državnih službenika utvrđena na novi način u skladu s reformom službeničkog sistema, međunarodnom praksom i općim standardima moderne državne službe u svijetu.³⁰ Iako je Zakon od dana donošenja do danas pretrpio brojne izmjene i dopune ipak predstavlja osnovni pravni izvor službeničkog prava u Federaciji BiH. Bitan razlog donošenja Zakona bila je potreba da se domaće zakonodavstvo uskladi s tzv. madridskim kriterijima koji se odnose na obavezu sticanja dodatnih institucionalnih i administrativnih sposobnosti za provođenje obaveza preuzetih u okviru procesa integracije u Evropsku uniju.³¹ Specifičnost normativne regulacije pravnog statusa državnih službenika

novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 35/04, 3/06, 19/12, 8/14 i 9/16; Uredba o uvjetima, načinu i programu polaganja ispita općeg znanja i stručnog ispita za državne službenike u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 10/18; Uredba o naknadama koje nemaju karakter plaće, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 63/10, 22/11, 66/11 i 51/12; Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 72/04 i 75/09; Etički kodeks za državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 27/14.

- 30 Reforma službeničkog sustava dio je sveobuhvatne reforme javne uprave u cilju čijeg su provođenja izrađeni ključni strateški dokumenti: Strategija reforme javne uprave i Akcijski plan 1./Revidirani Akcijski plan 1. fokusirani na razvoj općih upravnih kapaciteta i usklađenih sa Srednjoročnom razvojnom strategijom i Strategijom europskih integracija Bosne i Hercegovine.
- 31 Europska unija je prema svakoj zemlji, koja je izrazila želju za članstvom, pa tako i prema Bosni i Hercegovini, izgradnju učinkovite i odgovorne državne uprave i izgradnju odgovarajućeg službeničkog sustava postavila kao osnovne preduvjete za članstvo uz pružanje odgovarajuće tehničke i finansijske pomoći. Marčetić, G., Musa, A., „Europeizacija službeničkog prava: Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 3/2013., 725.



u Federaciji BiH proizlazi iz Presude Ustavnog suda Federacije BiH³², kojom su proglašene neustavnim odredbe Zakona o državnoj službi koje se odnose na kantone i općine i kojom su razgraničene zakonodavne ovlasti između Federacije BiH i kantona u smislu da svaka razina vlasti uređuje vlastiti sistem državne službe. Na taj način uspostavljen je zakonodavni partikularizam, tj. utvrđena ovlast kantona da mogu donijeti vlastite zakone o državnim službenicima.³³

Normiranje radnih odnosa državnih službenika u Republici Sрpskoj izvršeno je Zakonom o državnim službenicima³⁴, koji je donesen 2008. godine i na cijelovit način uređuje pitanja koja se tiču radnopravnog statusa svih zaposlenih u republičkim organima uprave. Zakon daje pravnom položaju državnih službenika značajno mjesto postupajući u skladu sa smjernicama iz Preporuke Vijeća Evrope o statusu javnih službenika³⁵, a koje se odnose na sljedeće: a) status državnih službenika mora biti uređen zakonom i na zakonu zasnovanim podzakonskim aktima i kolektivnim ugovorima, b) kategorije i hijerarhijski položaj državnih službenika definiraju se u vezi s poslom koji obavljaju, c) postupak zapošljavanja državnih službenika mora biti transparentan, d) jednake mogućnosti u zapošljavanju i napredovanju u državnoj službi zasnovane na sustavu zasluga, e) unaprijediti sisteme obuke državnih službenika kao preduvjet za učinko-

32 Presuda Ustavnog suda broj U. 27/09.

33 Zakon kojim se uređuje radnopravni status državnih službenika usvojili su Unsko-sanska županija, Posavska županija i Zapadnohercegovačka županija. Vlada Bosansko-podrinjske županije usvojila je prijedlog Zakona o državnoj službi, dok je u Hercegovačko-neretvanskoj županiji usvojen prijedlog nacrta Zakona o državnim službenicima i namještenicima. U Tuzlanskom, Srednjobosanskom i Zeničko-dobojskoj županiji doneseni su zakoni o preuzimanju Zakona o državnoj službi Federacije BiH, a Vlada Županije 10 donijela je odluku o davanju ovlasti Agenciji za državnu službu za provođenje javnih natječaja isključivo za županijske organe, a izuzetno i općinske ako tako odluči Općinsko vijeće. U Županiji Sarajevo na snazi je Zakon o primjeni Zakona o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine.

34 Službeni glasnik Republike Srpske, broj 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16.

35 Preporuka R (2000) 6 Odbora ministara Vijeća Europe o statusu javnih službenika u Europi koju je usvojio Odbora ministara 24. 2. 2000. godine.

vitiji rad itd.

Radno-pravni status javnih službenika u organima uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine regulira se Zakonom o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta BiH.³⁶ Zakon se primjenjuje na državne službenike koji u organu uprave obavljaju poslove osnovne djelatnosti, javne službenike, koji u javnoj upravi obavljaju poslove, koji nisu upravnog karaktera i namještenike koji obavljaju pomoćno-tehničke poslove kojima se doprinosi da se poslovi iz nadležnosti organa javne uprave obavljaju potpuno i kvalitetno.

Iako je radno-pravni status državnih službenika cijelovito 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.³⁷ U pitanju je primjena načela supsidijarnosti koji podrazumijeva primjenu općih propisa radnog prava na radne odnose državnih službenika u slučaju kada zakonom, kojim se uređuju službenički odnosi, podzakonskim aktom, a i kolektivnim ugovorom određeno pravno pitanje nije uređeno.

3. EVROPSKI STANDARDI SLUŽBENIČKOG PRAVA

Primarni korak ka evropeizaciji i modernizaciji službeničkog zakonodavstva Bosne i Hercegovine jest njegova prilagodba evropskim standardima službeničkog prava. Evropski standardi službeničkog prava predstavljaju poseban segment evropskog upravnog prostora u čijem je oblikovanju najvažnija uloga pripala Sigmi. 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

36 *Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH*, broj 09/14.

37 Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine (čl. 47.) propisuje da se na državnog službenika primjenjuju Zakon o radu, ostali zakoni i kolektivni ugovori kojima se uređuju prava i obveze iz radnog odnosa, osim ako tim zakonom nije drugačije utvrđeno. Zakon o državnim službenicima Republike Srpske (čl. 9.) predviđa da se na prava i dužnosti državnih službenika koja nisu uređena tim zakonom primjenjuju opći propisi o radu i kolektivni ugovor.



svoj pravni okvir i osigurati izgradnju i djelovanje učinkovite i odgovorne uprave (prvenstveno državne uprave) te odgovarajućeg službeničkog sistema. 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 historijsko uvjetovane koncepte država članica.

Evropski standardi službeničkog prava sadržani su u 14 dokumenata od ukupno 54 dokumenta koja je Sigma izradila u periodu od 1995. do 2017. godine.³⁸ U njihovu definiranju Sigma polazi od temeljne dužnosti svake države da, u ostvarenju javnog interesa i obveze pružanja javnih usluga, osigura učinkovito, profesionalno i nepristrano djelovanje javne uprave.³⁹ 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 upitanja 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 sistema,
- e. odgovornost državnih službenika – razvoj individualne odgovornosti te jasno definiranje odgovornosti za odluke i postupke,
- f. uređen i učinkovit sistem upravljanja ljudskim potencijalima – primjena jedinstvenih standarda u čitavoj državnoj

³⁸ Dokumenti obuhvaćaju problematiku izrade službeničkog zakonodavstva, sukoba interesa, jačanje profesionalizma, pitanja usavršavanja službenika, analizu reformi službeničkog sustava i sl. (www.sigmaweb.org., datum pristupa: 15.01.2022.)

³⁹ Sigma dokument br. 27, 1999., str. 20.

upravi i usavršavanje službenika putem odgovarajućih institucionalnih mehanizama.⁴⁰

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 dostoјanstvo službenika, podložni su disciplinskim postupcima te se primaju u službu na temelju selekcije prema kriterijima sposobnosti (merit sustav) da bi se odabralo najpogodniji kandidat i isključila mogućnost patronaže.⁴¹

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 demokratije 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.*⁴²

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope usvojila je u septembru 2003. godine na temelju izvještaja svog Odbora za ekonomski poslove i razvoj *Preporuku 1617 o reformi državne službe u Evropi*. Preporuka sadrži osam tačaka, 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.⁴³

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.⁴⁴

40 Ibid., str. 20.-22.

41 Koprić, I. et. al. (2012.), *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 156.

42 Musa, A.M., „*Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima*“, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 4/2006., 99.

43 Ibid.

44 Kao načela pri izradi službeničkog zakonodavstva navode se: a) status službenika treba biti reguliran zakonom i kolektivnim ugovorima, b) službenička politika treba biti



Preporuka R(2000)10 Odbora ministara Vijeća Evrope o kodeksu ponašanja javnih službenika utvrđuje odnovna pravila kojih se službenici trebaju pridržavati u svome radu, a tiču se na primjer, načina obavljanja funkcija, odgovornosti, 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.⁴⁵

4. 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 evropskim standar-

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 netjecanju 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 poštivanje vladavine prava, neutralnost, nepristranost, poštovanje javnosti, odgovornosti, m) zakonsko uređenje disciplinskog postupka, n) dužnost vlade da osigura službenicima jednakе mogućnosti ospozobljavanja 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., 100.

45 Koprić, I. et. al., op. cit., 159.

dima uređuje sistem državne službe. Osnovni cilj zakonske regulacije treba biti jačanje profesionalizma službenika s ciljem osiguranja integriteta, postizanja prilagodljivosti uprave promjenama, osiguranja legitimite 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 nepri-strasne 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) obaveze državnih službenika, h) disciplinski postupak, i) prava državnih službenika, j) sudjelovanje državnih službenika u odlučivanju, k) osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, l) strukturu zakona.⁴⁶

46 Zahtjev u pogledu primjene zakona podrazumijeva obvezu 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 mjestu u izvršno-upravnom sustavu (eng. *cross-government management*) kako bi se osiguralo jednakost postupanja, 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 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



Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine donijela je 2002. godine Zakon o državnoj službi u institucijama BiH⁴⁷, Narodna skupština Republike Srpske donijela je Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske 2002. godine⁴⁸, a u Federaciji Bosne i Hercegovine reformski zakon o državnoj službi, Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH, donesen je 2003. godine.⁴⁹ Reforma državne službe u Brčko Distriktu BiH započela je donošenjem Zakona o državnoj službi 2006. godine. Navedeni zakoni su veoma često mijenjani, a u pojedinih slučajevima čak su doneseni novi zakoni o državnim službenicima. Tako je Zakon o državnoj službi u institucijama BiH mijenjan i dopunjavan dvanaest puta, federalni zakon pretrpio je izmjene i

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. Dokument, također, kao kriterij određuje i obvezu zakonskog uređenja disciplinskog postupka utemeljenog na načelima transparentnosti. 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 sposobljavanja 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., 124; Sigma Paper No. 5. *Civil Service Legislation Cintents Checklist*, OECD, Paris 1996.

⁴⁷ 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, 40/12 i 93/17

⁴⁸ Službene novine Republike Srpske, br. 16/02, 62/02, 38/03, 42/04, 49/06, 20/07 i 118/08.

⁴⁹ Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 04/12, 99/15 i 9/17.

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.⁵⁰ U Brčko Distriktu BiH 2014. godine na snagu je stupio novi zakon – Zakon o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko Distrikta BiH.⁵¹ 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 podršku reformi službeničkog sistema, 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 sposobljava-nja službenika.

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 prouzrokovalo površno reguliranje određenih pitanja službeničkog statusa, odnosno prepuštanje osnovnih elemenata službeničkog sistema 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 razvitu kojim 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 sistema kreću se od depolitizacije i profesionalizacije državne uprave, etike i integriteta u državnoj upravi, sve do uređenog i učinkovitog sistema upravljanja ljudskim potencijalima.

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

51 Službeni glasnik Brčko Distrikta, broj 09/14.



Depolitizacija državne službe podrazumijeva jasno razgraničavanje političkih od službeničkih položaja u upravi, odnosno svodenje političkih položaja u upravi na najmanju moguću mjeru. To je složen i dugotrajan proces, čija je svrha da osigura i zaštiti profesionalno djelovanje službenika u skladu s načelom zakonitosti. Jedno od ključnih načela depolitizirane državne službe je politička neutralnost državnih službenika, koja se svodi na zahtjev državnom službeniku da se u vršenju svoje dužnosti i primjeni ovlasti suzdržava od postupanja zasnovanog na političkim instrukcijama i javnog iznošenja političkih stavova. U Bosni i Hercegovini se pozicije u državnoj službi još uvijek smatraju političkim plijenom izbornih pobjednika, a državni službenici instrumentom za provođenje političkih naloga. U tom smislu, Evropska komisija je u dokumentu *Strategija proširenja i ključni izazovi 2014.-2015.* upozorila na izražen uticaj politike na javnu upravu.⁵² Problem politizacije državne službe bio je predmet analize i od strane Sigme, koja je u svojim izvještajima kao najveći izazov u reformskom procesu navela politizaciju državne službe, posebno viših pozicija u državnoj službi.⁵³ To se, prije svega, odnosi na imenovanje rukovodećih državnih službenika, koji su u organizacijskoj strukturi državne službe, tradicionalno, od primarnog interesovanja za političke strukture.⁵⁴ Iako su službeničkim zakonodavstvom pozicije rukovodećih državnih službenika izričito definirane kao profesionalne, nepolitičke pozicije, uslijed podzakonskim aktima nedosljedno razrađenih zakonskih odredbi otvoren je prostor političkom utjecaju u procedurama zapošljavanja, selekcije i postavljenja rukovodećih državnih službenika. Najozbiljniju prijetnju profesionalnoj i depolitiziranoj državnoj službi predstavljala je tendencija za uvođenjem mandatnog peri-

⁵² Dostupno na: www.dei.gov.ba (Datum pristupa: 15.01.2022.)

⁵³ Vidjeti: OECD, *Bosnia and Herzegovina Priorities Report 2013*, str. 5. (dostupno na: www.oecd-ilibrary.org/governance/bosnia-and-herzegovina, datum pristupa: 15.01.2022.)

⁵⁴ Razlog tome je činjenica da se inicijative i transmisija odluka odvijaju hijerarhijskim lancem od onih koji odlučuju prema onima koji izvršavaju zadatke u javnoj upravi. Maslo, S., „*Politika i javna uprava: aspekti politizacije javne uprave u BiH*“, Sveske za javno pravo, br. 22/2015., 59.-70.

oda rukovodećim državnim službenicima pokrenuta od strane Vlade Federacije BiH u vidu prijedloga izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi Federacije BiH 2015. godine. Tim prijedlogom se trebao promjeniti status rukovodećim kadrovima u upravi iz statusa državnih službenika u politički imenovane funkcije.⁵⁵ Nakon pokretanja postupka za ocjenu ustavnosti njegovih odredbi, utvrđeno je da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH nije u skladu s Ustavom Federacije BiH.⁵⁶

U uskoj vezi s depolitizacijom je profesionalizacija državne službe. Naime, dugotrajni pokušaji odvajanja upravne od političke funkcije doprinijeli su jačanju profesionalizacije kao savremene tendencije u javnoj upravi. Profesionalizacija rada u državnoj službi očituje se u činjenici da obavljanje poslova u upravi sve više poprima obilježe stalnog i trajnog zanimanja te u razvoju načina kako se državni službenici uzdržavaju, odnosno plaćaju.⁵⁷ Osnovna komponenta profesionalizacije odnosi se na postepeno ustaljivanje položaja u upravi koji su popunjeni profesionalcima kao stručnim službenicima na usluzi građanima. Polazeći od toga da su stručni i kompetentni kadrovi neophodan uvjet za realizaciju osnovnih ciljeva i zadataka državne uprave, zapošljavanje i selekcija kandidata na temelju zasluga, raspoređivanje na radna mjesta prema sposobnostima i stalnost obavljanja poslova uz mogućnost razvoja karijere, predstavljaju osnovne elemente načela profesionalizma.⁵⁸

U našem pravnom sistemu primarni cilj Strategije za reformu javne uprave jest razvoj profesionalne, politički nepristrane, nacio-

55 Čl. 1. stav 2. i 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine – prijedlog.

56 Vidjeti Presudu Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine br. 99/15, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 9/17.

57 Društveno značenje profesionalizacije je u tome što u vezi sa stalnim razvojem uprave rad u upravnim organizacijama postaje glavni sadržaj aktivnosti sve većeg broja ljudi (...). Još je značajnije, međutim, da upravne organizacije profesionalizacijom svojih kadrova dobivaju do sada nevidenu stabilnost i snagu. (...). Profesionalizacija, nadalje, podrazumijeva sve veće stručno znanje, a ako se igdje pokazala istinitom izreka da je znanje moć, ona se zacijelo pokazuje istinitom u radu upravnih organizacija. Pusić, E., op. cit., 89.

58 Vukašinović-Radojičić, Z., op. cit., 75.



nalno izbalansirane, etične, stabilne i aktivne javne službe, koja je u stanju pružati učinkovite usluge i vlastima i građanima.⁵⁹ Kako bi se to postiglo neophodno je stručne kvalifikacije državnih službenika precizirati propisima, a zahtjeve radnih mjesta dovesti u vezu sa sposobnostima službenika.⁶⁰ To znači, da na svako radno mjesto u državnoj službi treba rasporeediti službenika koji ima odgovarajuća znanja, sposobnosti i vještine. U protivnom, državna uprava bi se suočila s nedostatkom profesionalnosti, što bi u konačnici dovelo i do neučnikovitog obavljanja službenih dužnosti. U državnoj upravi Bosne i Hercegovine koja se, u izvještajima Evropskih tijela, uglavnom ocjenjuje kao neučinkovita, neophodno je afirmirati profesionalnost i to kroz sisteme obrazovanja i usavršavanja državnih službenika. Važeće službeničko zakonodavstvo Bosne i Hercegovine stvorilo je normativne pretpostavke za razvitak profesionalnosti u državnoj službi koje će, međutim, u slučaju neodgovarajuće praktične provedbe ostati samo na razini formalnopopravnih postulata.

Profesionalizmu u državnoj službi doprinose, pored stručnih, i etičke (moralne) karakteristike državnih službenika.⁶¹ Etika javnog službenika je „skup društvenih pravila koje je službenik usvojio kao svoj osobni kriterij ponašanja s obzirom na svojstvo javnog službenika”.⁶² Etika, uz integritet, predstavlja ključni faktor osiguranja za-

59 Upravnim reformama koje su poduzete u središnjoj i istočnoj Europi od početka tranzicije primaran cilj je bio usvajanje zakonskih okvira za državnu službu, i to slijedeći primjer zapadnoeuropskih zemalja u kojima je preduvjet bilo osnivanje profesionalne državne službe. Profesionalna javna uprava podrazumijeva motivirane i nepristrasne državne službenike koji rade u državnoj službi i služe javnom interesu. *Promoting Performance and Professionalism in the Public Service, Javne službe, SIGMA Papers No. 21, 1997.*

60 Cardona, F. (2002.), *Building a Civil Service System*, Sigma/OECD, September, Paris.

61 U većini europskih zemalja postoji moralna obveza državnih službenika. Tako se, na primjer, u Belgiji državni službenici moraju ponašati „na odgovarajući način u skladu sa zahtjevima struke”, u Portugalu se očekuje poštovanje etike i pravde, u Danskoj „pristojno ponašanje”. U Francuskoj, praksa upravnih sudova očekuje „pravilan” rad državnih službenika. *The Civil Service in France, Directorate General for Government and the Civil Service*, Paris, 2006.

62 Pusić navodi da su glavni društveni odnosi na koje se

konitosti i djelovanja u javnom interesu, zbog čega je potrebno pravno regulirati etično postupanje državnih službenika i minimalizirati mogućnost devijantnih pojava poput nekolegijalnosti ili pak korupтивnog postupanja, kao najtežeg oblika odsupanja od načela etičnosti.

Posebno značajan segment reforme službeničkog sistema, odnosno njegove prilagodbe evropskim standardima odnosi se na upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj upravi. Razvijenost funkcije upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi u Bosni i Hercegovini uglavnom se shvata u tradicionalnom smislu kao funkcija kadrovskog upravljanja. U prilog tome govore mnogobrojne odredbe zakona koji reguliraju službeničke odnose u Bosni i Hercegovini iz kojih se jasno vide elementi personalne administracije. Tako se u zakonima svih razina vlasti o javnim/državnim službenicima kao najvažnije načelo u njihovom radu navodi načelo zakonitosti.⁶³ Tim zakonima se također detaljno propisuju postupci popunjavanja upražnjenih radnih mjesta, probnog rada, ocjenjivanja, unapređenja, prekobrojnosti itd. Naglasak je, dakle, na pravnim i tehničkim pravilima, koja čine temelj koncepta personalne administracije. S druge strane, savremena funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi integrirana je u strateško upravljanje organizacijom. To znači da je planiranje ciljeva organizacije tjesno povezano s planiranjem ljud-

odnose pravila službeničke etike: a) odnos službenika prema građanima kao pojedincima, b) odnos službenika prema društvu kao cjelini, c) odnos službenika prema upravnoj organizaciji i d) odnos službenika prema radu. Pusić, E., op. cit., 247.

- 63 Član 14. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine izričito navodi da državni službenik izvršava zadatke predviđene opisom radnog mjesta i primjenjuje i osigurava poštivanje ustavno-pravnog poretku i zakona u Bosni i Hercegovini. Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine sadrži identičnu odredbu u članu 17. s dodatkom obveze poštivanja zakona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Član 6. Zakona o državnim službenicima Republike Srpske nalaže državnim službenicima obvezu postupanja u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisima kao i prema pravilima struke. Zakon o državnim službenicima u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine članom 4. predviđa obveze službenika, ali i namještenika da, u obavljanju svojih poslova, postupaju u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, Statutom Brčko Distrikta, zakonima i drugim propisima.
-



skih potencijala i obratno. Za uvođenje takvih, savremenih elemenata upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi Bosne i Hercegovine ne postoje izgrađeni temelji u vidu demokratskih vrijednosti i jedinstvenosti upravnog prostora. Naime, Bosna i Hercegovina, kao i ostale tranzicijske zemlje Jugoistočne Evrope još uvijek nije dostigla zadovoljavajući stepen poštivanja temeljnih načela, na kojima počiva javna uprava u savremenim zemljama (profesionalna, odgovorna, politički nepristrana javna uprava, vrednovanje znanja, stručnosti i sposobnosti – tzv. merit sustav). Zbog toga bi svako doslovno „kopiranje“ novih, menadžerskih metoda iz zemalja Zapadne Evrope bilo neuspješno. Ipak, Strategijom za reformu javne uprave definirani su i osnovni pravci djelovanja u segmentu upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi.

Najveći doprinos u uvođenju novog pristupa upravljanju ljudskim potencijalima u državnoj upravi predstavlja osnivanje centralnih jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima – agencija za državnu službu/upravu. Agencije predstavljaju strateške centre upravljanja ljudskim potencijalima na svim razinama vlasti i obavljaju centralne (horizontalne) poslove u okviru funkcije upravljanja ljudskim potencijalima. Njihov fokus je na seleksijskim procedurama (provođenje postupaka internih i javnih natječaja), a značajnu ulogu imaju i u razvoju sistema stručnog usavršavanja. Nedostatak ovakvog sistema upravljanja ljudskim potencijalima jest u tome što se on odnosi samo na određeni dio zaposlenih u javnoj upravi, jer su nadležnosti agencija ograničene samo na državne službenike, dok sve ostale kategorije zaposlenih nisu obuhvaćene funkcijom upravljanja ljudskim potencijalima. Ne negirajući poseban status i značaj državnih službenika, funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi mora pokrivati sve kategorije zaposlenih kako bi se u ovoj oblasti napravio odgovarajući napredak.

Specifičnost postaje organizacije u segmentu upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi Bosne i Hercegovine jest dualizam organa odgovornih za politiku i organa odgovornih za provođenje zakona. To znači da na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini, izuzev Brčko Distrikta, postoji podjela odgovornosti između nadležnih ministarstava (Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, Federalno ministarstvo pravde, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave Republike Srpske) i centralnih agencija pri čemu su ministarstva

odgovorna za predlaganje zakona, a agencije za implementiranje i pripremu provedbenih propisa. U cilju daljeg razvoja ovog područja neophodno je jasnije definirati odnos između navedenih subjekata i uspostaviti jasnu političku odgovornost.

ZAKLJUČAK

U radu je razmatrano pitanje kadrova, odnosno državnih službenika kao osnovnih nosilaca javnih funkcija u upravi. Sagledavajući značaj i posebnost njihovog položaja, došlo se do zaključka da stručnost i sposobnost upravnih kadrova direktno utiče na kvalitet i funkcionisanje cjelokupnog upravnog sistema.

Polazeći od općih postavki upravne i službeničke teorije u radu su razmatrane najvažnije specifičnosti pravnog položaja kadrova u upravi, prvenstveno državnih službenika koji u njoj čine prevladavajuću skupinu zaposlenih. Pri tome se došlo do zaključka da u upravnom sistemu državni službenici imaju izuzetno važnu ulogu koja proizlazi iz prirode posla koji obavljaju u cilju osiguranja prava i obveza građana i drugih pravnih subjekata. S obzirom da se radi o osobama koje obavljaju poslove iz nadležnosti državnih organa i u javnom interesu najvažnije je pitanje odgovarajuće pravne regulacije njihovog statusa. To pitanje je u domaćem zakonodavstvu cijelovito riješeno, s tim da ne postoji jedinstven službenički sistem, nego tri različita službenička sistema, koja prate složeno državno-pravno uređenje. U okviru svakog pojedinog službeničkog sistema uočeni su određeni nedostaci, koji se prvenstveno odnose na nepostojanje čvrstih temelja za kvalitetan i profesionalan službenički sistem. U takvim uslovima normativnog partikularizma neophodno je očuvati jedinstvo državne službe. Polazna tačka za ostvarenje navedenog cilja je definisanje zajedničkih vrijednosti ravoja službeničkog sistema zasnovanog na jedinstvenim principima kroz usklađivanje zakona i drugih propisa koji uređuju status državnih službenika.

Iako su reformom službeničkog zakonodavstva prihvaćeni evropski standardi, mnogi instituti razrađeni su samo na deklarativnoj razini. Općenita je ocjena da se službenički sistem, kao važan segment upravnog sistema, još uvijek nalazi u procesu usklađivanja s evropskim standardima i da je neophodno ubrzati njegovu modernizaciju



osobito u odnosu na profesionalizaciju statusa državnih službenika te stvaranje odgovorne, politički neutralne i nepristrasne državne uprave.

LITERATURA

1. Baltić, A., *O pojmu javnog službenika*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1/56.
2. Borković, I. (1999.), *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb.
3. Cordona, F. (1998.), *Strukturni elementi za regрутiranje u evropskim sistemima državnih službi*, SIGMA.
4. Cardona, F. (2002.), *Building a Civil Service System*, Sigma/ OECD, September, Paris.
5. Demmke, C., Moilanen, T., (2010.), *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes an the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main: Peter Lang, GMBH.
6. Gradaščević-Sijerčić, J. (2017.), „Normativni okvir radnih odnosa zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine“, Sveske za javno pravo, br. 27.
7. Hegel, G. V. F. (1964.), *Osnovne crte filozofije prava*, Svjetlost, Sarajevo.
8. Ilić, A. (2011.) „Pojam, pravna priroda i subjekti službeničkog odnosa“, „Teme“ - časopis za društvene nauke, br. 3.
9. Kasabašić, Š. et. al. (2011.), „Radni odnosi prema novelama Zakona iz 2011. Godine“, Novi informator, Zagreb.
10. Kulić, M. (2014.), *Upravno pravo*, Beograd.
11. Koprić, I. et. al. (2012.), *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb.
12. Koprić, I. et al. (2014.), *Upravna znanost – Javna uprava u svremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
13. Maslo, S. (2015.), „Politika i javna uprava: aspekti politizacije javne uprave u BiH“, Sveske za javno pravo, br. 22.
14. Marčetić, G., Musa, A. (2013.), „Europeizacija službeničkog prava: Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim stan-

- dardima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 3.
15. Marčetić, G. (2007.), *Upravljanje ljudskim potencijalnima u javnoj upravi*, Zagreb.
 16. Musa, A.M. (2006.), „*Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima*“, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 4.
 17. Musa, A. (2006.), „*Europski standardi službeničkog prava*“, Hrvatska javna uprava, br. 4.
 18. Pusić, E. (2002.), *Nauka o upravi*, XII izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb.
 19. Ridley, F. F. (1986.), *Political Neutrality in the Civil Service*, Social Studies Review.
 20. Roll, H.-A. (2004.), *Zapošljavanje, napredovanje i klasifikacija u sistemima državne službe*, Banja Luka.
 21. Sinanović, F. (2015.), „*Pojam i pravna priroda radnih odnosa u državnim organima*“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Tuzli*, br. 2., Tuzla.
 22. Vukašinović-Radojičić, Z. (2013.), *Evropski službenički sistemi*, Beograd.
 23. Vranješ, N. (2015.), *Položaj službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije*, Beograd.
 24. Žepić, B. (1999.), „*Specifičnosti radnopravnog statusa državnih službenika*“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, br. 12.
 25. Žepić, B. (1999.), „*Specifičnosti radnopravnog položaja državnih službenika i namještenika*“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, broj 12.



LEGISLATIVA

1. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 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.
2. Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06.
3. Zakon o državnoj službi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 118/08, 117/11 i 37/12.
4. Zakon o državnim službenicima u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj 09/14.
5. Kolektivni ugovor za službenike organa uprave i sudske vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 23/00, 50/00, 97/13 i 89/16.
6. Uredba o poslovima osnovne djelatnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uvjetima za vršenje tih poslova i ostvarivanju određenih prava iz radnog odnosa, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 35/04, 3/06, 19/12, 8/14 i 9/16.
7. Uredba o uvjetima, načinu i programu polaganja ispita općeg znanja i stručnog ispita za državne službenike u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 10/18.
8. Uredba o naknadama koje nemaju karakter plaće, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 63/10, 22/11, 66/11 i 51/12.
9. Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 72/04 i 75/09.
10. Etički kodeks za državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 27/14.

OSTALI DOKUMENTI

1. Preporuka R (2000) 6 Odbora ministara Vijeća Europe o statusu javnih službenika u Europi koju je usvojio Odbora ministara 24. 2. 2000. godine.
2. Sigma Paper No. 5. *Civil Service Legislation Cintents Checklist*, OECD, Paris, 1996.
3. Sigma Paper No. 21. *Promoting Performance and Professionalism in the Public Service*, 1997.
4. Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine br. 99/15.
5. Presuda Ustavnog suda broj Federacije Bosne i Hercegovine U. 27/09.



PERSONNEL IN PUBLIC ADMINISTRATION – CURRENT STATE AND PERSPECTIVES

Edina Šehrić, PhD, Assistant Professor

Faculty of Law, University of Tuzla

e-mail: edina.sehric@untz.ba

SUMMARY

The paper deals with the complex issue of personnel in the administration, ie civil servants as its most important substrate. The importance of the social or public function that civil servants perform is emphasized, as well as the special legal status that arises from it. The notion of civil servants is treated from both a theoretical and the positive legal aspect. Special importance is given to the analysis of normative regulations of labor relations of civil servants. European standards of civil service law are treated from the point of view of the adjustment of Bosnia and Herzegovina's civil service legislation, and in accordance the strategic commitment of Bosnia and Herzegovina to join the European Union.

Key words: public administration, civil servant, civil service law, European standards

