

PROF. DR JASMINKA GRADAŠČEVIĆ-SIJERČIĆ



**„Službenički odnosi u pravnoj  
regulativi FBiH“**

*„Privredna štampa“- jednodnevni seminar*

*Sarajevo, 14. 06. 2017. godine*

# SADRŽAJ

## 1. Uvodne napomene

*1.1. Službenički odnos kao poseban radni odnos*

*1.2. Aspekti posebnosti službeničkog odnosa kao radnog odnosa*

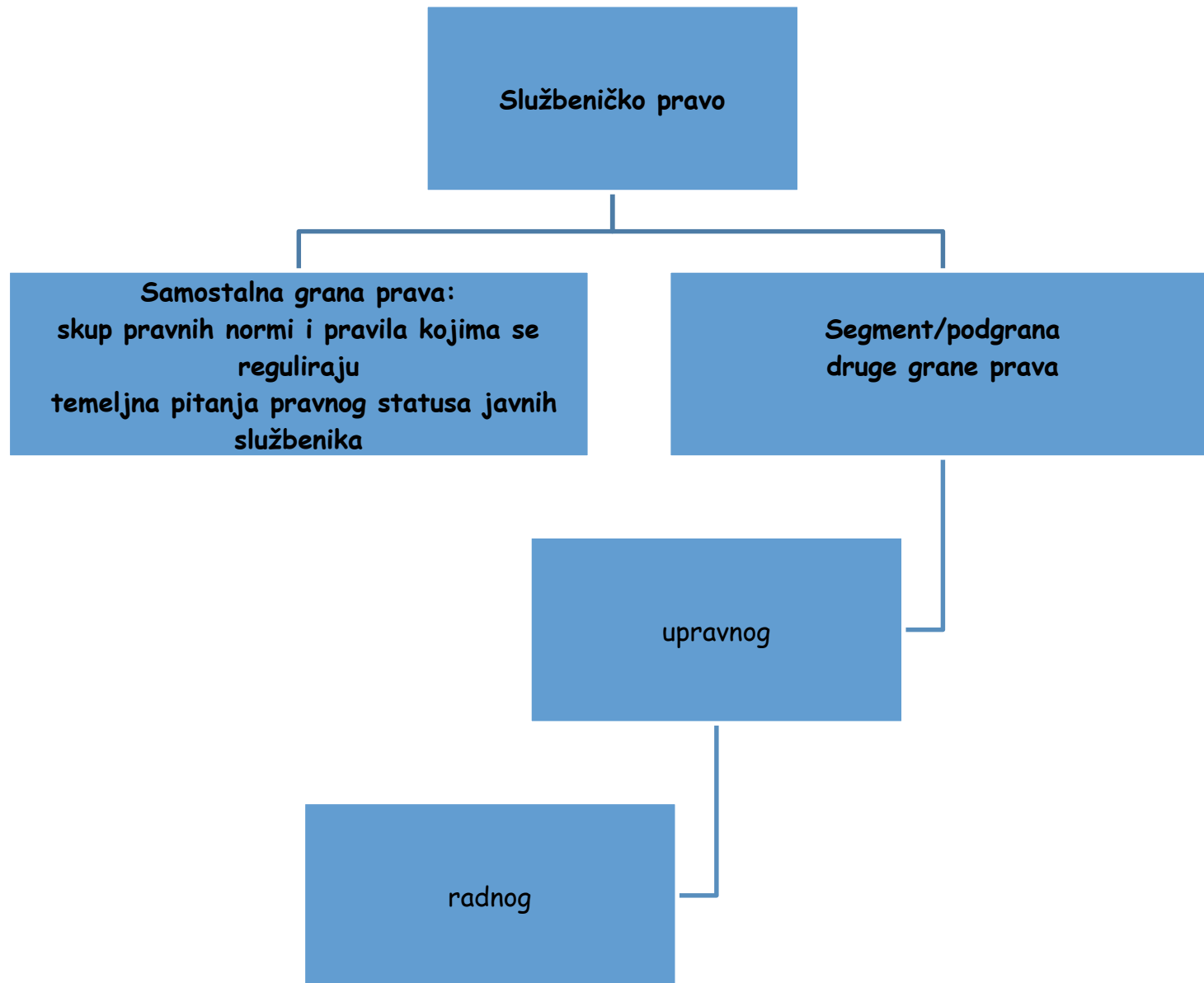
2. Međunarodno -pravni standardi u kontekstu službeničkog prava

3. Načela i standardi državne službe

4. Ocjene reformi službeničkog sistema u FBiH

5. Zakonska regulativa službeničkih odnosa u FBiH





# SLUŽBENIČKO PRAVO -RADNO PRAVO/UPRAVNO PRAVO

- *Radno pravo: lex generalis*
- *Službeničko pravo: lex specialis*
  - ***"Službeničko pravo čini podgrupu upravnog prava"***
- ***Službenički odnosi nisu upravni odnosi: "po svojoj prirodi čisti radni odnosi" ali specifičnih karakteristika zbog "statusne prirode".***





# 1.2.SLUŽBENIČKI ODNOS POSEBAN RADNI ODNOS

Naglašena intervencija države u pravno uređivanje:

- 1.Zapošljavanja u organima državne uprave (uspostavljanja službeničkog odnosa) u ministarstvima, upravama (samostalnim ili u sastavu ministarstava) i gradskim i općinskim službama za upravu,
- 2.Klasifikaciji radnih mjesta
- 3.Plaća
- 4.Sistema ocjenjivanja rada i napredovanja
- 5.Disciplinske odgovornosti
- 6.Prestanka radnog odnosa.



# POZITIVNA RJEŠENJA

- "Ovim zakonom uređuje se radno-pravni status državnih službenika...."
- **Klauzula:**  
***"Na sva pitanja koja nisu uređena posebnim propisima primjenjuju se norme radnog prava"***



# POJMOVNO ODREĐENJE SLUŽBENIKA

- Teorija razlikuje **organizacijski** (formalni) i **funkcionalni** aspekt,
- U organizacionom aspektu akcent se stavlja na važnost organizacijskog oblika tijela u kojem službenici rade;
- U funkcionalnom aspektu akcent se stavlja na sadržaj funkcije koja se obavlja te druga svojstva koje iz funkcije proizlaze,
- Određivanje pojma državnog (ali i javnog) službenika »jedna od najsloženijih i najtežih zadaća službeničkog prava«





# Pojmovno određenje javnog/državnog službenika

**Funkcionalni  
aspekt**

**Organizacijski  
aspekt**



# ASPEKTI POSEBNOSTI SLUŽBENIČKOG ODNOSA KAO RADNOG ODNOSA

- Posebnosti kod prijema u državnu službu i popunjavanja radnih mjesta;
- Posebnosti prava i obaveza državnih službenika;
- Posebnosti disciplinske odgovornosti;
- Posebnosti prestanka državne službe.



## 2. MEĐUNARODNO- PRAVNI STANDARDI U KONTEKSTU SLUŽBENIČKOG PRAVA

- Rijetko predmet međunarodnog pravnog uređivanja;
- Konvencija MOR-a 151 o radnim odnosima u javnoj službi iz 1978
- Regionalni: politički zahtjevi usmjereni na unapređenje upravnih kapaciteta za primjenu pravne stečevine EU (*Kopenhaški i Madridski kriteriji*)
- Za standarde službeničkog prava posebno značajna djelatnost **SIGME**.



# SIGMA

- *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*
- *Servisna organizacija utemeljena 1992 godine zajedničkom inicijativom OECD-a i EU u svrhu pružanja pomoći tranzicijskim državama u provođenju političkih i upravnih reformi.*



# KONVENCIJA MOR-A BR.151 O RADNIM ODNOSIMA U JAVNOJ(DRŽAVNOJ SLUŽBI)- U BIH NA SNAZI OD 31.03.2016.GODINE

- Garantirano pravo na organiziranje državnih službenika,
- Kolektivnog pregovaranja ,
- Mirnog rješavanja sporova,
- Građanska i politička prava kao i drugi radnici.



# REGIONALNI STANDARDI

Najznačajniji segment upravnih reformi vezan je za:

- 1. Uspostavljanje moderne, profesionalne, neovisne i kvalitetne državne službe;**
  - 2. Reguliranje statusa državnih službenika koji treba da omogući razvoj njihovih profesionalnih potencijala, stručan, nepristran i učinkovit rad te adekvatnu pravnu zaštitu njihova položaja, uz privlačenje kvalitetnih ljudi u upravu.**
- Kroz dokumente donesene na razini EU i Vijeća Europe kao i iz aktivnosti njihovih servisnih organizacija (SIGMA) dolazi se do standarda i načela službeničkog prava.



### 3.NAČELA KOJA PREDSTAVLJAJU TEMELJE LEGITIMITETA JAVNE UPRAVE U DEMOKRATSKOM DRUŠTVU

#### Evropski upravni standardi

- (1) vladavina prava, u smislu pravne sigurnosti i predvidivosti, upravnog djelovanja;
- (2) otvorenost i transparentnost postupanja javne uprave,

#### Evropski upravni standardi

- (3) odgovornost javne uprave zakonodavnim i sudskim tijelima te hijerarhijska odgovornost,
- (4) efikasnost u korištenju javnih prihoda i učinkovitost u postizanju ciljeva javnih politika.



# STANDARDI DRŽAVNE SLUŽBE (SIGMA, 1999: 20-22):

Državna služba (*civil service*) treba ispunjavati sljedeće uvjete:

1. **djelovanje u javnom interesu** (odvajanje javne i privatne sfere, javni interes mora imati prioritet i treba biti zaštićen od upletanja privatnih interesa);
2. **depolitizacija i profesionalizacija državne službe** (odvajanje politike i uprave je nužnost);
3. **odgovornost državnih službenika** (zahtjev za razvojem individualne odgovornosti );
4. **jasno definirana prava i obaveze** državnih službenika te odgovarajući način i stepen zaštite službe i visine plaća;
5. **merit-načelo** (zapošljavanje i napredovanje u službi trebaju biti oslonjeni na rad i sposobnosti, uz isključivanje mogućnosti patronaže, diskriminacije i voluntarizma/proizvoljnosti.





# ČLAN 4 ZDS-ZAKONSKI PRINCIPI

Državna služba osigurava poštivanje i primjenu sljedećih principa:

- a) zakonitost;
- b) transparentnost i javnost;
- c) odgovornost;
- d) učinkovitost i ekonomičnost;
- e) profesionalna nepristrasnost;
- f) politička nezavisnost.



# 4. Ocjene reformi službeničkog sistema u tranzicijskim državama - FBiH

Državne službe još su uvijek u tranziciji

- razina profesionalizma ispod standarda država članica EU
- negativan učinak na privlačenje i zadržavanje kvalitetnog osoblja

Zakonska osnova još je uvijek nepotpuna

- neadekvatna regulacija,
- visok stepen politizacije i patronaže,
- nepotpuna i/ili spora provedba propisa,
- otpor političke elite profesionalnoj i samostalnoj državnoj službi



# OCJENE REFORMI SLUŽBENIČKOG SISTEMA U TRANZICIJSKIM DRŽAVAMA

Zapošljavanje i  
napredovanje nisu  
utemeljeni na zaslugama

- neodgovarajuća primjena merit-sistema
- nepravilna primjena propisa u praksi
- zaobilazanje zakonom propisanih postupaka
- problemi u sistemu napredovanja
- neadekvatan sistem ocjenjivanja

Usavršavanje u velikoj  
mjeri ovisi o donacijama

- ograničenje sredstava
- slaba kontrola zbog „pretjeranog“ sudjelovanja inozemnih konzultanata i financijskih sredstava



# Ocjene reformi službeničkog sistema u tranzicijskim državama

Ograničenja korupcije nisu  
potpuna

- nedostatak povjerenja javnosti u državne službenike i funkcionere
- programi protiv korupcije ...

Stimulacija ne potice  
državne službenike na  
odgovornost

- slab okvir za uspostavljanje odgovornosti
- nema stvarne zaštite državnih službenika od nepotrebnih pritisaka
- **upitna neutralnost i nepristranost**



# Ocjene reformi službeničkog sistema u tranzicijskim državama

- **Oslabljena strukturalna odgovornost**
- osnivanje agencija za obavljanje javnih poslova omogućilo zaobilazanje u ograničenjima redovnih sistema zapošljavanja i plaća
- agencije osnovane bez jasnog pravnog okvira i odgovornosti



# 5. ZAKONSKA REGULATIVA DRŽAVNE SLUŽBE U FBiH

## ○ **Zakon o državnoj službi u FBiH**

("Sl. novine FBiH", br. 29/03; 23/04; 39/04; 54/04; 67/05; 08/06; 04/12 i **99/15**)-Stupio na snagu 01.07.2003.godine;Izmjene i dopune:2004(tri),2005,2006,2012 te 2015\*\*\*\*.

### **Kantonalni zakoni:**

- Zakon o državnoj službi u Kantonu Sarajevo-Sl. novine Kantona Sarajevo" br.31/16),
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima u organima državne službe Unsko-sanskog kantona - „Sl.glasnik Unsko-sanskog kantona", br.5/12),
- Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH („Sl.novine Zeničko-dobojskog kantona" broj 3/12),
- Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH („Sl.novine Kantona Središnja Bosna/ Srednjobosanskog kantona" broj 7/11),
- Uredba o primjeni Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH u Hercegovačko-neretvanskom kantonu („Sl.novine HNK", broj: 1/12 i 1/14),
- Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH („Sl. novine Bosansko-podrinjskog Kantona Goražde", broj 12/11 i 13/12),
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima u tijelima državne službe u Hercegbosanskoj županiji („Narodne novine Hercegbosanske županije", broj 1/14 i 5/16),
- Zakon o državnoj službi u Tuzlanskom kantonu ('Službene novine TK', br: 7/17),

- **Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH** ("Sl.FBiH", broj 45/10,111/12,20/17)
- **Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH** ("Sl. novine FBiH", broj 49/05)
- **Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH** ("Sl. novine F BiH", broj 35/05)
- **Mnoštvo podzakonskih akata**
- **Supsidijarna primjena : Zakona o radu FBiH** (čl.47)
- **Kolektivni ugovor za službenike organa uprave i sudske vlasti u FBiH-prečišćeni tekst**(„Sl.novine FBiH", 23/17).



# VAŽNO

- Jedan od temeljnih ciljeva aktuelnih reformi je prilagođavanje postojećeg pozitivnopravnog okvira državne službe standardima evropskog administrativnog (upravnog) prostora uz promjene u postojećoj političkoj i upravnoj (ne) kulturi.

- *Iz obrazloženja Izmjene i dopune ZDS iz 2015:*

Razlog za donošenje izmjena i dopuna ZDS je i potreba za reorganizacijom javne uprave u FBiH sa ciljem da se **državna služba učini racionalnijom i poveća njena efikasnost i ekspeditivnost u izvršavanju radnih zadataka**, u skladu sa tačkom 13. Reformske agende za BiH za period 2015-2018.



# DRŽAVNI SLUŽBENICI

## Do posljednjih izmjena

### a) Rukovodeći državni službenici:

- 1. rukovodilac samostalne uprave i samostalne ustanove;
- 2. sekretar organa državne službe;
- 3. rukovodilac uprave i ustanove koje se nalaze u sastavu ministarstva;
- 4. pomoćnik rukovodioca organa državne službe;
- 5. glavni inspektori.

### b) Ostali državni službenici:

- 1) šef unutrašnje organizacione jedinice;
- 2) inspektori;
- 3) stručni savjetnik;
- 4) viši stručni saradnik;
- 5) stručni saradnik

## Izmjene: 99/15

(1) Državni službenik se postavlja na jedno od slijedećih radnih mjesta:

- 1) šef unutrašnje organizacione jedinice,
- 2) inspektor,
- 3) stručni savjetnik,
- 4) viši stručni saradnik,
- 5) stručni saradnik.





# OCJENA POSTOJEĆEG STANJA U IZVJEŠTAJIMA

- 1. Zapošljavanje** -nema strateškog planiranja kadrova što za posljedicu ima neracionalno korištenje ljudskih potencijala te veliki broj zahtjeva za objavu javnih konkursa pred opće odnosno lokalne izbore u BiH i neposredno nakon održanih izbora;
- 2. Komisija za izbor državnih službenika** -najslabija karika u procedurama izbora državnih službenika, posebno obzirom na instruiranje (na preferenciju) određenih kandidata od strane članova komisije ispred organa kao i predstavnika sindikata-ne postiže se svrha i cilj javnog konkursa da najbolji kandidat bude primljen u državnu službu;
- Postojeći **postupak odnosno način provjere kompetencija rukovodećih državnih službenika** u javnim konkursima nije adekvatan odnosno nije usklađen sa reformskim zahtjevima i mjerama utvrđenim u Revidiranom akcionom planu 1, Strategije za reformu javne uprave BiH;
- Ocjenjivanje državnih službenika** -organi ne dostavljaju ocjene državnih službenika Agenciji, a neki rukovodioci uopće ne provode ocjenjivanje državnih službenika i namještenika iako je to zakonska obaveza;
- Razvoj karijere državnih službenika-mobilnost državnih službenika** kao instrument racionalizacije državne službe ne koristi se kao prioritetna zakonska osnova u skladu sa ocjenama/rezultatima rada državnih službenika ili se **unapređenja i premještanja državnih službenika vrše suprotno zakonu;**
- Postupci disciplinske odgovornosti državnih službenika** i namještenika u organima državne službe su pokazali slabost u djelotvornosti ovog instrumenta za izgradnju odgovornog ponašanja uposlenih u državnoj službi.



# NAKON IZMJENA I DOPUNA ZDS

## Ovlasti pri zapošljavanju

- Vlada i ministarstva, a ne Agencija za državnu službu, imenuju osobe na rukovodeće funkcije u institucijama Federacije.

## Sigurnost uživanja položaja

- Osobe koje su izuzete iz ovog zakona mogu biti razriješene dužnosti u svakom trenutku



# NAKON IZMJENA I DOPUNA ZDS

## Dužina mandata

- Mandat osoba koje su izuzete iz ovog zakona ne može biti duži od mandata onoga ko ih imenuje.

## Status izuzetih državnih službenika

- Rukovodeći državni službenici, koji će stupanjem na snagu izmjena i dopuna Zakona biti izuzeti od njegove primjene, će biti raspoređeni na druga mjesta u državnoj službi.



# NAKON IZMJENA I DOPUNA ZDS

## Mišljenje Agencije za državnu službu

- Prilikom postavljanja ili razrješenja državnog službenika, rukovoditelj organa državne službe ne mora prethodno tražiti mišljenje Agencije za državnu službu.

## Direktor Agencije za državnu službu

- Direktora Agencije za državnu službu imenuje i razrješava Vlada FBiH, na mandat od 4 godine.



# NAKON IZMJENA I DOPUNA ZDS - OTVORENA PITANJA

## Da li ...

- Javna uprava koja svake četiri godine mijenja kompletnu rukovodnu strukturu i to bez konkursne procedure- može doprinijeti **efikasnosti i ekspeditivnosti državne službe**?
- Imaju li građani ikakvu garanciju da će postojeći rukovodeći državni službenici, koji su, bez obzira na moguću političku pozadinu, ipak došli putem javnog konkursa, biti zamijenjeni boljim kadrom, ako je poznato da će izbor tog kadra biti isključiva nadležnost ministra?

## Da li....

- Velika diskreciona moć Vlade i ministara prilikom imenovanja kompletnog rukovodećeg kadra u državnoj službi vodi principu političke podobnosti, koji će u potpunosti nadvaladati princip meritornosti ?



# OCJENA IZMJENA I DOPUNA ZDS

- **Ustavni sud Federacije BiH utvrdio je da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u FBiH nije u saglasnosti s Ustavom FBiH.**

- Sud je obrazložio da je prilikom donošenja osporenog zakona došlo do kršenja procedure usvajanjem po hitnom postupku u Parlamentu FBiH, kao i da **u materijalnom pogledu nije saglasan s Ustavom FBiH, odnosno međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koji su sastavni dio ustavnopravnog poretka u FBiH.**

