

**Originalni naučni rad**

**UDK 35.087(497.6)**

**DOI 10.7251/SVA1714153M**

**COBISS.RS-ID 6491416**

# **PRAVNI STATUS DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I ZAPOSLENIKA U BOSNI I HERCEGOVINI U DOMENU NJIHOVE ODGOVORNOST I OCJENJIVANJA**

**Doc. dr Branka Kolar Mijatović<sup>1</sup>**

Asocijacija inovatorke NOVA Bosne i Hercegovine

**Apstrakt:** Tokom priprema za proces pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, (u daljem tekstu BiH) došlo je do izmjena i dopuna velikog broja zakonskih propisa, između ostalog i u oblasti radnopravnih odnosa. Ovakve promjene su dovele do promjena u okviru definisanja osnovnih kategorija radnih odnosa kao i prava, obaveza i odgovornosti iz radnog odnosa. Ove promjene u sklopu drugih promjena ali i kroz donošenje manjeg broja zakona na državnom nivou, a većeg broja na nivou dva entiteta i Brčko distrikta, uspostavili su nova pravila. Veliki broj zakonskih i podzakonskih propisa je stvorio problem u definisanju osnovnih načela radnog zakonodavstva zbog čega zaposleni na raznim nivoima u BiH imaju poteškoće u zaštiti i ostvarivanju svojih prava iz radnih odnosa.

Ustavom BiH nije regulisana radno pravna oblast, tako da Ustavi Republike Srpske, Federacije BiH i Brčko Distrikta definišu i propisuju osnovne norme i oblast radnog prava, na koji način daju okvir za pravno regulisanje ove materije. Zakoni o radu u oba entiteta, Brčko Distrikta BiH kao i Zakon o radu BiH, ne sadrže potpune odredbe kojima bi se pružila potpunija zaštita zaposlenih i njihovih osnovnih ljudskih prava u dijelu disciplinske i materijalne odgovornosti. Ostavljeno je da se ova oblast reguliše podzakonskim aktima.

Na osnov zakonodavstvu u radno pravnoj oblasti u BiH zaposleni u izvršavanju radnih zadataka mogu odgovarati disciplinski, materijalno, prekršajno i krivično. Kada je riječ o državnim službenicima u oba entiteta, Brčko Distriktu i na nivou BiH, radno pravni status je regulisan Zakonima o državnoj službi, i nizom podzakonskih akata.

Ovaj rad je analiza aspekata zakonske normative u oblasti disciplinske i materijalne odgovornosti zaposlenih u Bosni i Hercegovini. Kroz vrijeme se pojavila potreba za sistematizacijom obimne materije iz oblasti radnih odnosa, radnog prava, uopšte, pa tema ovoga rada treba da se ukaže na potrebu za uskladjivanjem propisa iz ove oblasti. I pored činjenice da postoji znatan broj radova iz ove oblasti, uočeno je da postoji nedostatak u oblasti sudske prakse o ovom pitanju, ovo zbog toga što se pomenuti zakoni primjenjuju relativno kratko vrijeme, a odluke se donose na više nivoa

---

<sup>1</sup> Doktor pravnih nauka, predsjednica Asocijacije inovatorke NOVA u BiH, email: branka.kolar.mijatovic@gmail.com

(državnom i entitetskim). Većina njih nisu posebno obradili disciplinsku odgovornost zaposlenika, radi čega su privredna društva/preduzeća ova pitanja uredili opštim aktima. Takođe i Zakon o državnoj službi, kada su u pitanju državni službenici, ovu materiju nije definisao u potpunosti, te je pravilnicima ova oblast detaljnije razrađena.

Ovim radom se želi doprinijeti boljem razumijevanju složenosti radno pravnih odnosa u dijelu odgovornosti državnih službenika i zaposlenih u Bosni i Hercegovini.

**Ključne riječi:** državni službenik, zaposlenik, odgovornost, zakon i pravilnik, ugovor o radu i kolektivni ugovor, međunarodne konvencije.

## UVOD

Raspadom Socijalističke federativne republike jugoslavije (SFRJ), novostvorene države su pokušale urediti svoja zakonodavstva u svim oblastima društvenog života. To je radjeno na način da se primjenjivalo postojeće zakonodavstvo, koje se usklađivalo sa novonastalim državama. U sklopu nastalih promjena i u Bosni i Hercegovini, imajući u vidu činjenicu procesa pridruživanja Evropskoj uniji, nametnula se obaveza usklađivanja velikog broja zakona sa standardima koji u Uniji postoje. Bilo je potrebno izvršiti usklađivanje i propisa u oblasti radnog zakonodavstva. Početkom 1999. godine usvojeno je nekoliko zakona o radu kao i drugi propisi kojima se uređuju prava i odgovornosti zaposlenih, a 2002. godine usvojen je Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, kao i zakoni u oba entiteta, uz niz izmjena tokom deset godina primjene. Ono što predstavlja specifičnost u odnosu na zemlje u okruženju, je to da u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu BiH) ova materija nije jedinstveno uređena. Nije donesen jedinstven Zakon o radu, niti jedinstven Zakon o državnim službenicima. Ova oblast je u nadležnosti dva entiteta i Brčko Distrikta BiH u kojima je uređena sa više propisa, a donesen je i zakon na nivou BiH. To stvara izvjesne probleme s obzirom na različito definisanje i uređenje odgovornosti zaposlenih u BiH, kako na nivou BiH, tako i u njenim entitetima, odnosno razlika oko uređenosti odgovornosti zaposlenika i državnih službenika u Bosni i Hercegovini.

Disciplinska i materijalna odgovornost zaposlenih ima javno pravni karakter i propisana je u radnom zakonodavstvu BiH, na isti ili sličan način kako je učinjeno u radnom zakonodavstvu zemalja u okruženju.

Iz osnova ovoga rada proizilazi težnja da se objasni na koji način su uređena, pozitivnim zakonskim propisima na nivou BiH, pitanja pravnog statusa, načina ocjenjivanja, kao i disciplinske i materijalne odgovornosti zaposlenika i državnih službenika u BiH, uz periferno navodjenje zakonske regulative u oba entiteta. Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, je uređen pravni status državnih službenika u institucijama BiH, pitanja disciplinske odgovornosti su uređena odredbama članova od 54 do 59. člana. U Zakonu o državnoj službi u Federaciji BiH odredbama članova od 55. do 60. člana propisana je disciplinska odgovornost službenika. Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske je odredbama članova 70. do 73. propisao disciplinsku odgovornost službenika. Naučna saznanja o osnovnim tezama disciplinske i materijalne odgo-

vornosti zaposlenika i službenika predstavljaju naučnu podlogu za razumjevanje razlika oko uređenosti ovih odgovornosti i sprovođenje aktivnosti u procesu promjena i usklađivanja radnog zakonodavstva.

Na osnovu saznanja o radnom zakonodavstvu u BiH i komparativnom zakonodavstvu iz ove oblasti, moguće je analizirati propise o odgovornosti zaposlenika i državnih službenika i ocijeniti potrebu za usklađivanjem tih propisa. Želja je da se upoznaju relevantni propisi koji su osnova za predmetnu materiju te predlože mjere za uređenje ove materije.

## **1.ZAKONSKI I PODZAKONSKI AKTI KOJI REGULIŠU PRAVA I ODGOVORNOSTI ZAPOSLENIH U BiH**

### **1.1. Zakonska regulativa u Bosni i Hercegovini u oblasti prava i odgovornosti državnih službenika**

Pitanja ocjenjivanja, kao i disciplinske i materijalne odgovornosti državnih službenika u BiH, njenim entitetima i Brčko Distriktu su uređena kroz nekoliko zakona i podzakonskih akata i to Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>2</sup>, Zakonom o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>3</sup>, Zakonom o državnim službenicima Republike Srpske<sup>4</sup>, Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske<sup>5</sup>, Zakonom o republičkoj upravi Republike Srpske<sup>6</sup>, Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH<sup>7</sup>, te Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH<sup>8</sup>, Uredbom o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji BiH<sup>9</sup>, Uredbom o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske<sup>10</sup>, Pravilnikom o načinu ocjenjivanja

---

<sup>2</sup> 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),

<sup>3</sup> Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine („*Službene novine Federacije BiH*“, broj: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06 i 04/12)

<sup>4</sup> Zakon o državnim službenicima Republike Srpske („*Službeni glasnik Republike Srpske*“, broj: 118/08,117/11 i 37/12)

<sup>5</sup> Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske („*Službeni glasnik Republike Srpske*“, broj: 16/02, 62/02, 38/03, 49/06 20/07). ,

<sup>6</sup> Zakono o republičkoj upravi Republike Srpske („*Službeni glasnik Republike Srpske*“, broj: 118/08, 11/09,74/10, 86/10, 24/12 i 121/12.

<sup>7</sup> Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH („*Službeni glasnik Brčko Distrikta*“, broj 09/14

<sup>8</sup> Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama B i H („*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*“, broj:20/03 i 94/10)

<sup>9</sup> Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji BiH („*Službene novine Federacije BiH*“, broj:72/04 i 75/09)

<sup>10</sup> Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske („*Službeni glasnik Republike Srpske*“, broj: 104/09 i 77/12)

rada državnih službenika u institucijama BiH<sup>11</sup>, Pravilnikom o postupku ocjenjivanja i napredovanja državnih službenika i namještenika u Republici Srpskoj<sup>12</sup>, Pravilnikom o ocjenjivanju rada državnih službenika u organima državne službe u Federaciji BiH<sup>13</sup>.

Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH (u daljem tekstu Zakon o državnoj službi) je uređen „pravni status državnih službenika u ministarstvima, samostalnim upravnim organizacijama i upravnim organizacijama u sastavu ministarstava, kao i drugim institucijama Bosne i Hercegovine osnovanim posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave (u daljnjem tekstu: institucije).“<sup>14</sup> Prema ovom zakonu „državni službenik je osoba postavljena upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi, u skladu sa zakonom.“<sup>15</sup> Istim zakonom dat je okvir ocjenjivanja i napredovanja državnih službenika, a ova materija je razrađena u Pravilniku o načinu ocjenjivanja državnih službenika u institucijama BiH.

Pitanja disciplinske i materijalne odgovornosti državnih službenika zaposlenih u institucijama BiH, su uređena istim zakonom odredbama članova od 54. do 59. člana. U Zakonu o državnoj službi u Federaciji BiH odredbama članova od 55. do 60. člana propisana je disciplinska odgovornost, a Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske je ova materija regulisana odredbama članova 70. do 73. člana. Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH je odredbama članova 85. do 103. propisao disciplinsku odgovornost za povrede službenih dužnosti, organa za vođenje postupka, postupak za utvrđivanje povrede dužnosti i vrste kazni za povrede službene dužnosti.

Kada je u pitanju materijalna odgovornost državnih službenika i namještenika, u zakonima takođe postoje odredbe koje uređuju ovu oblast. Tako Zakon o državnoj službi u institucijama BiH ne sadrži odredbe o materijalnoj odgovornosti službenika, ali tu oblast uređuje Zakon o radu u institucijama BiH, i to odredbama članova 67. do 70. Pored navedenog državnog propisa materijalna odgovornost državnih službenika u BiH uređena je i sledećim propisima: Zakonom o državnim službenicima u FBiH (odredbe članova 81. do 85.), Zakonom o administrativnoj službi u upravi RS (odredbe članova 68. i 69.), Zakonom o državnoj službi u upravi Brčko distrikta BiH (odredbe članova 108. - 116.).

---

<sup>11</sup> Pravilnik o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH („*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*“, broj 59/11)

<sup>12</sup> Pravilnik o postupku ocjenjivanja i napredovanja državnih službenika i namještenika u Republici Srpskoj („*Službeni glasnik Republike Srpske*“, broj: 43/09 i 87/11)

<sup>13</sup> Pravilnik i obrasci o ocjenjivanju rada državnih službenika u organima državne službe u Federaciji BiH („*Službene novine Federacije BiH*“, broj:62/11 i 89/13)

<sup>14</sup> Član 1. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine

<sup>15</sup> Ibid

Ocjenjivanje državnih službenika je Zakonom o državnoj službi na nivou BiH regulisano samo jednim članom (članom 30.), dok je kompletan način i postupak ocjenjivanja sa kompletnim obrascima propisan Pravilnikom o načinu ocjenjivanja državnih službenika na nivou BiH. Slično je urađeno i u oba entiteta i Brčko Distriktu.

## **1.2. Zakonska regulativa u oblasti odgovornosti zaposlenih u Bosni i Hercegovini**

Disciplinska i materijalna odgovornost zaposlenika u BiH nije uređena jedinstvenim zakonom, nego se nalazi u više zakona i to Zakonu o radu u institucijama BiH<sup>16</sup>, Zakonu o radu u Federaciji BiH<sup>17</sup>, Zakonu o radu Republike Srpske<sup>18</sup> i Zakonu o radu Brčko Distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko Distrikta“, broj: 19/06, 19/07, 25/08, 20/13, 31/14 i 1/15).<sup>19</sup>

Pored navedenih zakona, pitanje odgovornosti zaposlenih u državnoj službi Bosne i Hercegovine regulisano je i Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH. Odredbom člana 70. navedenog pravilnika propisano je da će se pravila određena ovim pravilnikom shodno primjenjivati i na namještenike zaposlene u institucijama Bosne i Hercegovine, sve dok se ne donesu odgovarajući propisi kojima će se regulisati pitanje njihove disciplinske odgovornosti. Zakonom o namještenicima u Federaciji BiH (članovi 51. do 68.) propisana je disciplinska odgovornost namještenika. Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH propisano je da se ovaj zakon primjenjuje na državne i javne službenike, kao i na namještenike zaposlene u organima uprave. Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske propisano je da se na radne odnose za pomoćno i tehničko osoblje (namještenici) zaposleno u organima državne uprave primjenjuje Zakon o radu Republike Srpske, Opšti kolektivni ugovor kao i Posebni kolektivni ugovor za zaposlene u oblasti uprave u Republici Srpskoj. Zakonom o namještenicima u organima državne službe u Federaciji BiH<sup>20</sup> propisana je disciplinska odgovornost namještenika odredbama članova 51. do 68. člana. Iz navedenog se vidi da su disciplinska i materijalna odgovornost namještenika u BiH različito propisane, odnosno da je samo Federacija BiH donijela poseban Zakon o namještenicima, dok se u Republici Srpskoj, Brčko Distriktu BiH i institucijama BiH analogno primjenjuju odredbe o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika.

---

<sup>16</sup> Zakon o radu u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj:26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13)

<sup>17</sup> Zakonu o radu u Federaciji BiH, („Službenim novinama Federacije BiH“ br. 43/99, 32/00 i 29/03)

<sup>18</sup> Zakon o radu Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj: 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03, 20/07 i 55/07)

<sup>19</sup> Zakonu o radu Brčko Distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko Distrikta“, broj: 19/06,19/07,25/08, 20/13, 31/14 I 1/15)

<sup>20</sup> <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2005/zakoni/32bos.htm>

## 2. OCJENJIVANJE RADA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

### 2.1. Zakonsko regulisanje ocjenjivanja državnih službenika

Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, koji je donijet 2002. godine, uređen je pravni status državnih službenika koji rade u institucijama na nivou BiH, definisan pojam državnog službenika, način na koji se vrši zapošljavanje, način na koji se vrši praćenje rada, kao i disciplinska odgovornost. U cilju praćenja rada državnih službenika uspostavljena je obaveza ocjenjivanja njihovog rada, a koja podrazumjeva „nadzor i ocjenu njegovog vršenja dužnosti utvrđenih radnim mjestom za vrijeme trajanja službe.“<sup>21</sup>

Zakonom je data mogućnost državnom službeniku da ravnopravno saraduje tokom datog perioda sa njemu direktno nadređenim. Pored ovoga ocjenu rada rukovodećih državnih službenika na nivou BiH utvrđuje rukovodilac Institucije. Dalje se u zakonu navodi da ocjenu rada sekretara i pomoćnika ministra u Savjetu ministara utvrđuje ministar i zamjenik ministra, da ocjenu rada sekretara na posebnom zadatku u Savjetu ministara utvrđuje sam Savjet na predlog posebne komisije koju Savjet ministara imenuje u skladu s propisom o ocjenjivanju državnih službenika. U navedenom članu se navodi da „Direktno nadređeni ocjenjuje rad svih državnih službenika najmanje svakih šest mjeseci, uz potvrdu rukovodioca institucije, a ako institucija ima o rukovodioca, onda on donosi ocjenu.“<sup>22</sup>

Zakon veoma kratko navodi da se ocjena rada zasniva „na rezultatima postignutim u realizaciji poslova predviđenih opisom radnom mjesta i ciljevima koje za dati period utvrdi direktno nadređeni.“<sup>23</sup>, a da se rezultati ocjene rada uzimaju u obzir prilikom unapređenja i internih premještaja.

Pored navedenoga, zakon propisuje i to da svi državni službenici mogu nesmetano pristupiti ocjenama svog rada koje se nalaze u personalnom dosjeu, a u skladu sa članom 60. stav 2. navedenog zakona. Pored toga im se daje mogućnost „da u odgovarajućem vremenskom roku prilože pismene informacije uz ocjenu svoga rada i imaju mogućnost preispitivanja svog predmeta od strane Odbora državne službe za žalbe u skladu sa čl. 63. ovog zakona.“<sup>24</sup> U koliko ocjena rada državnog službenika bude negativna tada državni službenik prolazi kroz poseban program koji uz konsultacije s njim odredi njegov direktno nadređeni, a u cilju poboljšanja njegove ukupne situacije. Ako su dvije uzastopne ocjene rada državnog službenika

---

<sup>21</sup> Član 30) Zakona 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).

<sup>22</sup> Član 30) Zakona 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).

<sup>23</sup> Ibid

<sup>24</sup> Ibid

negativne „Agencija za državnu službu, po pribavljenom mišljenju nadležne institucije iz člana 7.1.b) ovog zakona, razrješava dužnosti državnog službenika. Ukoliko su dvije uzastopne ocjene rada negativne za rukovodeće državne službenike iz člana 7.1.a) ovog zakona, nadležna institucija ih razrješava po pribavljenom mišljenju Agencije. Državni službenik može od Odbora tražiti preispitivanje razrješavanja u skladu sa članom 63. ovog zakona.“<sup>25</sup>

## **2.2. Agencija za državnu službu**

Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine je nova državna institucija BiH (u daljem tekstu Agencija za državnu službu) "zadužena da osigura realizaciju procesa zapošljavanja državnih službenika na zahtjev institucija; da pomaže institucijama u realizaciji njihove kadrovske politike, organizacionog razvoja kao i pri uspostavljanju jedinstvenog informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima u institucijama BiH (HRMIS); osigurava obuku i razvoj državne službe; te obavlja i druge poslove i zadatke utvrđene Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.“<sup>26</sup> Agencija za državnu službu pored navedenih aktivnosti pruža pomoć institucijama i dijelom učestvuje u postupku i procesu ocjenjivanja, te postupku disciplinske odgovornosti državnog službenika u BiH. Takve agencije su formirane i u oba entiteta BiH. Agencijom rukovodi direktor kojeg imenuje Savjet ministara BiH. Agencija ima status pravnog lica i sjedište je u Sarajevu.

U Republici Srpskoj djeluje Agencija za državnu upravu koja je osnovana Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske kao samostalan organ koji za svoj rad odgovara Vladi Republike Srpske. Zadatak ove Agencije je da obezbjedi efikasno i kvalitetno provođenje promjena zasnovanih na dobroj međunarodnoj praksi, zakonima i standardima iz dokumenata Evropske unije. Agencija je imala značajnu ulogu u implementaciji projekta reforme državne uprave koju je Vlada Republike Srpske provela u saradnji sa Koledžom za državnu upravu Ujedinjenog Kraljevstva 1998. godine. „Svrha reforme je da obezbjedi stabilnu administrativnu strukturu koja će služiti svakoj demokratski izabranoj vladi, a ključni propis u tom procesu je bio Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske usvojen 28.02.2002. godine. Ovaj zakon je stupio na snagu 07.04.2002. godine, a njegova implementacija je počela 01.09.2002. godine, a prestao je da važi donošenjem seta zakona.“<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Član 62 ) Zakona 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),

<sup>27</sup> <http://adu.vladars.net/cyrl/?page=2>

U Federaciji BiH Vlada je u septembru 2003. godine donijela „Uredbu o osnivanju Agencije za državnu službu Federacije BiH („Službene novine FBiH“, broj 48/03), kojom se uređuje djelokrug, organizacija i rukovođenje Agencijom. Uspostava Agencije je, u skladu sa Zakonom o državnoj službi Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“ br. 29/03, 23/04, 39/04 i 54/04), počela imenovanjem Komisije za izbor direktora Agencije.“<sup>28</sup>

Nakon toga, 01. januara 2005. godine Agencija je započela implementaciju Zakona o državnoj službi u FBiH. Agencija je jedinstvena i samostalna stručna služba, a funkioniše kroz rad šest unutrašnjih organizacionih jedinica podjeljenih prema Kantonima.

Nadležnost Agencije je definisana članom 64. stav 1. Zakona o državnoj službi, u sklopu kojih obavlja „Reviziju radnih mjesta državnih službenika u Federaciji BiH u skladu sa članom 67. Zakona o državnoj službi; Utvrđivanje jedinstvenih kriterija, pravila i postupaka selekcije, imenovanja i postavljenja državnih službenika u organima državne službe u Federaciji u skladu sa Zakonom o državnoj službi; Planiranje i realizacija procesa zapošljavanja državnih službenika na zahtjev i u skladu sa potražnjom organa državne službe.

Organizacija i realizacija stručnog obrazovanja i usavršavanja državnih službenika zaposlenih u organima državne službe, kao i razvoj državne službe; Pružanje stručne pomoći organima državne službe u realizaciji njihove kadrovske politike, organizacijskih poboljšanja i razvoja, kao i uspostavljanje i vođenje registra državnih službenika; Ostali poslovi i zadaci propisani Zakonom o državnoj službi.“<sup>29</sup>

Kroz svoj rad i ova kao i ostale dvije agencije obezbjeđuje profesionalnu i efikasnu državnu službu, radi pružanja kvalitetnih usluga građanima i institucijama. Na ovaj način pokušava se jačati povjerenje građana prema institucijama u BiH i njenim entitetima.

### **2.3. Način i postupak ocjenjivanja državnih službenika**

Način i postupak ocjenjivanja državnih službenika na nivou BiH uređen je Pravilnikom o načinu ocjenjivanja državnih službenika u institucijama BiH (u daljem tekstu Pravilnik). Njime su utvrđeni kriteriji za ocjenjivanje rada, kao i način i postupak ocjenjivanja. U Pravilniku se dalje navodi „da se u cilju podsticanja kvalitetnog i profesionalnog obavljanja poslova i zadataka, motivisanja državnih službenika da konstantno unapređuju svoja stručna znanja i vještine, u svrhu napredovanja u službi, te u svrhu davanja priznanja državnom službeniku, odnosno nagrađivanja državnog službenika“<sup>30</sup> vrši ocjenjivanje.

Ocjenjivanje se vrši u skladu sa Zakonom o državnoj službi, a odredbe Pravilnika se odnose na ocjenjivanje kako probnog rada državnog

<sup>28</sup> <http://www.adsfbih.gov.ba/index.php?lang=ba&sel=165>

<sup>29</sup> <http://www.ads.gov.ba/v2/index>.

<sup>30</sup> *Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama B i H*



službenika, tako i „redovnu ocjenu rada (član 30. Zakona), te eventualnu ocjenu rada radnika ranije zaposlenih („postojeći radnici“), po tada važećem Zakonu o državnoj upravi (član 64. stav 4. Zakona), ukoliko se pojavi potreba i za takvim ocjenjivanjem.“<sup>31</sup>

Pravilnikom su utvrđeni kriteriji za ocjenjivanje, a propisano je da se redovno ocjenjivanje državnih službenika vrši najmanje jednom u šest mjeseci, a po pravilu obuhvata periode od 1. januara do 30. juna i od 1. jula do 31. decembra. U trećem dijelu Pravilnika se govori o postupku praćenja ostvarenih učinaka i samom postupku ocjenjivanja državnih službenika. U tu svrhu je propisan i obrazac za ocjenjivanje državnih službenika, koji čini sastavni dio Pravilnika.

Agencije na nivou oba entiteta su takodje donijele Pravilnike o načinu ocjenjivanja državnih službenika na entitetskom nivou.

### **3. DISCIPLINSKA ODGOVOROST DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I ZAPOSLENIKA**

Disciplinska odgovornost državnih službenika zaposlenih na nivou BiH uređena je Zakonom o državnoj službi i Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika. U Republici Srpskoj i Federaciji BiH ovu materiju takodje regulišu već pomenuti entitetski zakoni i pravilnici. Zakon je dao osnovna načela i principe, koji su razrađeni u Pravilniku kojim se regulišu „pitanja disciplinske odgovornosti, disciplinskih mjera, disciplinskog postupka i izvršenja disciplinskih mjera za državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine.“<sup>32</sup> Članom trećim Pravilnika je definisano da je državni službenik odgovoran za povredu službene dužnosti koja je nastala kao posljedica njegove krivice.

U trećem dijelu su utvrđena pravila vođenja disciplinskog postupka, zatim prvostepeni, postupak u instituciji, postupak pred disciplinskom komisijom Agencije, kao i drugostepeni postupak koji se provodi na osnovu podnijete žalbe pred Odborom državne službe za žalbe Savjeta ministara BiH (u daljem tekstu Odbor). Odluke Odbora su konačne u upravnom postupku i protiv njih se može podnijeti tužba Upravnom odjeljenju Suda Bosne i Hercegovine.

Pravilnikom su uređena i pitanja izvršenja izrečenih disciplinskih mjera. Disciplinska mjera se izvršava kada postane pravosnažna. „Agencija unosi podatke o izrečenim disciplinskim mjerama u personalni dosije državnog službenika koji se vodi u Registru državne službe institucija Bosne i Hercegovine.“

Disciplinska odgovornost zaposlenih u Privrednim društvima-preduzecima BiH je definisana sa više propisa i to: Zakonom o radu u

---

<sup>31</sup> Ibid

<sup>32</sup> Čl. 1) st. 32 *Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama B i H*

institucijama BiH, Zakonom o radu Federacije BiH, Zakonom o radu Republike Srpske i Zakonom o radu Brčko Distrikta BiH, pravilnicima o radu, kolektivnim ugovorima, ugovorom o radu i drugim opštim aktima. Navedeni zakoni, međutim, nemaju veći broj odredbi o disciplinskoj odgovornosti zaposlenika pa su istima propisana prava poslodavaca da tu materiju urede opštim aktima (pravilnikom o radu ili ugovorom o radu). Dakle, potpuno uređivanje disciplinske odgovornosti zaposlenika u društvima-preduzećima Bosne i Hercegovine nije razrađeno zakonima. Izuzetak je Zakon o radu u institucijama BiH koji je propisao, kako disciplinsku, tako i materijalnu odgovornost zaposlenih. Da bi zaposlenik odgovarao za povredu radnih dužnosti, prema navedenim Zakonima o radu u Bosni i Hercegovini, moraju biti ispunjeni relevantni uslovi kao što su da je: zaposlenik povredu učinio svojom krivicom, da je bio uračunljiv, da je izvršena radnja utvrđena zakonom, kolektivnim ugovorom, opštim aktom kao povreda radne dužnosti, te da je zaposlenik u radnom odnosu.

#### **4. MATERIJALNA ODGOVOROST DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I UPOSLENIKA**

Materijalna odgovornost zaposlenih u Bosni i Hercegovini je propisana kako zakonima na nivou BiH tako i na nivou oba entiteta kao i na nivou Brčko Distrikta BiH.

U analiziranju materijalne odgovornosti se uočava različit pristup ovoj materiji u navedenim zakonima u B i H, s obzirom da Federacija BiH, Republika Srpska i Brčko Distrikt BiH na različit način propisuju odgovornost zaposlenih za štetu koju pričine na radu ili u vezi sa radom kada se radi o odgovornosti zaposlenika i državnih službenika. Prema entitetskim zakonima o radu i Zakonu o radu Brčko Distrikta BiH za štetu pričinjenu na radu ili u vezi sa radom zaposlenik odgovara kako za materijalnu tako i za nematerijalnu štetu, dok zakoni u oblasti državne uprave poznaju odgovornost državnih službenika za materijalnu štetu. Za ovu odgovornost se traži prevashodno sledeći uslovi: da je zaposlenik na radu ili u vezi sa radom prouzrokovao štetu, zatim da je zaposlenik štetu prouzrokovao namjerno ili iz krajnje nepažnje, i napokon da je poslodavac naknadio štetu trećem licu.

Kada je u pitanju uređivanje odgovornosti državnih službenika i zaposlenika u BiH, nešto je drugačije stanje. Materijalna odgovornost državnih službenika i zaposlenika u BiH je uređena sa nekoliko propisa, i to: Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, Zakonom o državnoj službi u Federaciji BiH, Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske, Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH, Pravilnicima o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika.

Analizirajući odredbe Zakona o radu Federacije BiH sa Zakonom o državnoj službi u Federaciji BiH mogu se uočiti izvjesne razlike obzirom da prema odredbama prvog zakona radnik odgovara za štetu, a po drugom

službenik odgovara za materijalju štetu. Načelno bi trebalo prihvatiti sistem jedinstvenog reguliranja materijalne odgovornosti radnika i time izjednačiti i njihov položaj u ovoj oblasti, bez obzira da li rade u privrednom preduzeću ili u državnom organu uprave. Ovako različit segment propisa iz radnog zakonodavstva stvara osnovni problem u cjelokupnom definiranju radnog zakonodavstva.

Posebni problemi dobivaju na težini kada se u jednom entitetu BiH primjenjuju propisi iz oblasti radnog prava doneseni na nivou BiH. No i pored toga materijalna odgovornost u pomenutim zakonima, je relativno ujednačeno regulisana, a što je rezultat primjene opših odredbi o obligacionim odnosima u dijelu načela o uzrokovanju štete, odgovornosti za štetu, naknadi svih oblika štete. BiH donošenjem većeg broja zakona u oblasti radnog prava i usaglašavanjem svog radnog prava sa radnim pravom Evropske unije ispunjava jednu od mnogih obaveza da bi postala država članica Evropske unije. Zato radno pravo u BiH se nalazi pred zadatkom usklađivanja sa komunitarnim radnim pravom sa ciljem da prihvati njenu ukupnu pravnu tekovinu.

## ZAKLJUČAK

U ostvarivanju prava iz radnog odnosa uloga države je veoma važna, kako u pogledu donošenja zakona tako i u pogledu kontrole zakonitosti rada, kroz inspekcije rada. Kada se ima u vidu da se BiH, njeni entiteti, kao ni privrednici, nisu pretjerano miješali u uređivanje radnog odnosa putem Zakona o radu, nameće se zaključak da se u BiH još uvijek ovom pitanju nije posvetila dovoljna pažnja. Ovo s toga što se u praksi pokazalo da mnoga pitanja odgovornosti zaposlenih nisu zakonom uređena, već je ostavljeno na volju poslodavcu da ista uredi. Nešto je drugačija situacija kada je u pitanju državna uprava s obzirom da su mnoga pitanja vezana za odgovornost državnih službenika i zaposlenika uređena zakonom. Pomaci u poboljšanju uslova rada i ostvarivanja prava iz radnog odnosa su se javili u vrijeme zaključivanja kolektivnih ugovora i ugovora o radu.

Propisi u oblasti našeg zakonodavstva o radu polaze od termina i pojma povrede radne obaveze. Analizom stanja i primjene propisa iz oblasti radnog prava u BiH dolazimo do bitne spoznaje da su zakonski propisi u BiH u vezi odgovornosti u značajnom dijelu neodređeni i neusklađeni, te da u entitetima i u Brčko Distriktu BiH egzistiraju različita zakonska rješenja, da u oblasti materijalne odgovornosti zaposlenika i državnih službenika postoje razlike.

I pored svega može se konstatovati da je stanje u ovoj oblasti zadovoljavajuće, da je disciplinska odgovornost zaposlenika u Bosni i Hercegovini ostavljena da istu propišu poslodavci pravilnikom o radu, što otvara široka ovlaštenja poslodavcima da odlučuju o disciplinskim mjerama na osnovu „zamagljenog“ disciplinskog postupka, da je ova odgovornost službenika i namještenika u BiH propisana sa više zakona te da je u interesu države da svaki zaposlenik ima pravo na odbranu te da mu

se bez propisanog postupka ne daju otkazi ugovora o radu jer to ne doprinosi sigurnijem protoku radne snage, da na nivou BiH nema jedinstvenog Zakona o radu, niti jedinstvenog Zakona o državnim službenicima, tako da bi iste trebalo donijeti ili postojeće Zakone o radu entiteta i Brčko Distrikta međusobno uskladiti, te da poslodavci imaju obavezu da u pravilnik o radu unesu odredbe o disciplinskom postupku.

Materijalna odgovornost u pomenutim zakonima, u većem dijelu je ujednačena, a što je rezultat primjene opših odredbi o obligacionim odnosima u dijelu načela o uzrokovanju štete, odgovornosti za štetu, naknadi svih oblika štete. BiH donošenjem većeg broja zakona u oblasti radnog prava i usaglašavanjem radnog prava sa radnim pravom Evropske unije ispunjava jednu od mnogih obaveza da bi postala država članica Evropske unije, zbog čega BiH ima zadatak usklađivanja sa komunitarnim radnim pravom sa ciljem da prihvati njenu ukupnu pravnu tekovinu.

No radno zakonodavstvo u BiH nije u cjelosti usklađeno sa međunarodnim standardima te bi u tom smislu, navedeni zakoni trebali biti usklađeni. Pregledom pravne prakse je ustanovljeno da se međunarodne konvencije ne primjenjuju u svim predmetima radnih sporova, a notorno je da je Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama inkorporirana u domaći pravni sistem BiH i štiti prava i slobode pojedinaca kada je prekršitelj tih prava i sloboda država. Međunarodnim radnim pravom nije regulirana cjelina radnih odnosa, odnosno mnoga pitanja radnog prava nisu predmet normative intervencije. Stoga se u oblasti radnog prava proces normiranja i usklađivanja svodi na usvajanje minimalnih standarda i usklađivanje prava država članica sa komunitarnim pravom u kojima su sadržani ovi standardi koji su potrebni za funkcioniranje tržišta i za realizaciju slobode kretanja lica unutar Unije.

## **LEGAL STATUS OF CIVIL SERVANTS AND EMPLOYEES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE FIELD OF THEIR RESPONSIBILITIES AND EVALUATION**

**Branka Kolar Mijatovic, PhD**

**Abstract:** According to the resulting changes, and in terms of preparation for the accession process of Bosnia and Herzegovina to the EU, there were changes of a large number of legal regulations in different areas of social life, as well as in the field of employment relations. These changes have led to changes within the framework of defining the categories of labour relations as well as the rights, obligations and responsibilities arising from the employment or labour relations. Changes within the framework of a number of legal norms in the field of labour law in Bosnia and Herzegovina (hereinafter BiH) as part of other changes as well as through the adoption of a small number of laws at the state level, a larger number on the level of the two entities and Brcko District, have established new rules. A large number of laws and regulations have created a problem in defining the basic principles of labour law which is why employees at various levels in BiH have difficulty in protecting and exercising their rights regarding labour relations.

Constitution of Bosnia and Herzegovina does not regulate domain of work and its legal frames. Constitutions of the Republic of Srpska, the Federation of BiH and the

Brcko District define and prescribe the basic norms in the field of labour law, and in this way they provide the framework for the legal regulation of this matter. The labour legislation of both entities in Brcko District of BiH and the Labour Law of BiH does not contain complete provisions in order to provide a more complete protection of employees and their basic human rights in the part of disciplinary procedures and responsibilities. It is left to address these issues by-laws. According to labour legislation in BiH, the employees in the execution of labour tasks can undergo: disciplinary measures, material, civil and criminal procedures. When it comes to government officials in both entities, Brcko District and at the state level, their employment status is regulated by the Law on Civil Service in the Institution of Bosnia and Herzegovina, as well as a series of bylaws.

This paper is an analysis of aspects of the existing normative framework in the field of disciplinary procedures and responsibilities of employees in Bosnia and Herzegovina. Over time, the need for the systematization of extensive materials in the field of labour relations, labour law, in general, and the topic of the paper is to draw attention to the need for harmonization of laws in this area. Even though, there are a number of works regarding the broader field of this topic, in preparing this work it was observed that there is a lack of case law on these matters due to the fact that the aforementioned laws have been relatively applied for a short period of time, and there are decisions to be taken at several levels (state and entity). Practically all of them have not specifically dealt with disciplinary liability of the employees, which is why the companies / enterprises have edited these questions using general bylaws. Furthermore, the Civil Service Act, when it comes to civil servants, this matter is not fully defined, and the regulations of this area is further developed. This paper is a contribution to a better understanding of the complexity of labour relations in the area of responsibility of civil servants and employees in Bosnia and Herzegovina.

**Key words:** *civil servant, employee, responsibility, law and of the Regulation, the employment contract and the collective agreement, international conventions.*

## LITERATURA

### Knjige, brošure i leksikoni

1. Baltić, A. i Despotović, M.- Osnovi radnog prava u Jugoslaviji, *Savremena administracija*, Beograd, 1979.g.
2. Bubljin, A. - *Odgovornost za povrede obaveza iz radnog odnosa*, Pravni fakultet u Sarajevu, 2008.g.
3. Dedić, S. i Deković, M.- *Osnovi radnog prava*, Studentska štamparija Sarajevo, 1999.g.
4. Dedić, S. i drugi- *Radni odnosi službenika i namještenika u Federaciji BiH*, Privredna komora BiH, Sarajevo, 1999.g.
5. Dedić, S. i Gradašćević-Sijerčić, J. - *Radno pravo, drugo novelirano i prošireno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2005.g.
6. Deković, M. - *Komentar Zakona o radnim odnosima*, NIO Službeni list SRBiH, Sarajevo, 1985.g.
7. Gomien, D. - *Kratki vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*, treće izdanje, Publikacija Vijeća Evrope, prevod sa engleskog: Spomenka Beus i Amira Sadiković, Sarajevo, 2005.g.
8. Gradašćević-Sijerčić, J.- *Ugovor o radu u našem radnom zakonodavstvu*, *Godišnjak Pravnog fakulteta* Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 1998.g.
9. Grupa autora, *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007.g.

10. Ivošević, Z.- *Radno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2009.g.
11. Knežević-Predić, V. - *Izvori prava Evropske unije*, *Zbornik radova*, Službeni glasnik, Beograd, 1996.g.
12. Perlain, J. – *Radno pravo*, Pravni fakultet u Splitu, Skripta I, Split, 2000.g.
13. Popović, D. – *Evropski sud za ljudska prava*, Sl. glasnik, Beograd, 2008.g.
14. Srdić, i Tatić, D. - *Obligacioni ugovori*, drugo izdanje, Nova prosvjeta, Beograd, 1986.g.
15. Tajčić, H. - *Zbornik sudske prakse sudova u BiH u oblasti građanskog prava*, Privredna štampa, Sarajevo, 2005.g.
16. Vuković, D. i Ćekerevac, A.- *Socijalna politika u procesu evropskih integracija*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006.g.

### Pravni akti

1. *Izvod iz presuda o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih u BiH*: Vrhovnog suda Federacije BiH, Vrhovnog suda Republike Srpske i Apelacionog suda Brčko Distrikta BiH i Kantonalnog suda u Travniku, www. Pravo BiH.ba
2. Međunarodne konvencije, (*Sl. glasnik BiH - Međunarodni ugovori*, broj: 20/07, 25/08, 08/09 i 55/09)
3. Međunarodne konvencije (*Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori*, broj 08/09)
4. *Opći kolektivni ugovor za teritoriju Federacije BiH* (Službene novine Federacije BiH, broj 54/05)
5. *Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika Republike Srpske BiH* (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 39/03)
6. *Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH* (Službeni glasnik BiH, broj 20/03)
7. *Pravilnik o radu D. D. „Majeвица“ Srebrenik* broj 01/09
8. *Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji BiH* (Službene novine Federacije BiH, broj 72/04)
9. *Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske* (Službeni glasnik RS-a broj 16/02, 62/02, 38/03 i 42/04)
10. *Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH* (Službene novine FBiH, broj 29/03, 29/04,39/04 i 54/04)
11. *Zakon o državnoj službi u institucijama BiH* (Službeni glasnik BiH, broj 12/02, 19/02, 8/03, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04 i 37/04)
12. *Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH* (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj 28/06, 29/06, 19/07 i 02/08)
13. *Zakon o namještenicima u organima državne službe Federacije BiH* (Službene novine Federacije BiH, broj 49/05)
14. *Zakon o obveznim odnosima BiH* (Službeni list RBiH, broj 2/92, 13/93, 13/94 i Službene novine F BiH, broj 29/03 i Službeni glasnik Republike Srpske, broj 17/93, 3/96, 39/03, 74/04)
15. *Zakon o radu Brčko Distrikta BiH* (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj 7/00, 8/03, 33/04, 29/05, 19/06- Prečišćen tekst, 19/07, i 25/08)

16. *Zakon o radu Federacije BiH* (Službene novine FBiH, broj 43/99, 32/00, 29/03)
17. *Zakon o radu Republike Srpske* (Službeni glasnik RS-a, broj 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 i 20/07)
18. *Zakon o radu u institucijama BiH* (Službeni glasnik BiH, broj 26/04)
19. *Zakon o zaštiti na radu u FBiH* (Sl.list SRBiH, broj 22/90, Sl. list RBiH, broj 16/92 i 13/94, Sl. novine FBiH broj 6/98)

### **Međunarodne konvencije**

1. *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima* iz 1948.g.
2. *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* iz 1966.g.
3. *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* iz 1950.g. sa protokolima
4. *Evropska socijalna povelja* iz 1961.g.
5. *Konvencija o pravima radnika na privremenom radu u inozemstvu i članova njihovih porodica* iz 1990.g.
6. *Konvencija broj 102 o minimumu normi socijalnog obezbjeđenja* iz 1952.g.
7. *Konvencija broj 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca* iz 1982.g.

### **Internet stranice**

1. [http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com\\_content&view=article&id=117&catid=36&Itemid=88](http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=117&catid=36&Itemid=88)
2. <http://adu.vladars.net/cyrl/?page=2>
3. <http://www.adsfbih.gov.ba/index.php?lang=ba&sel=165>
4. [http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1895%3Apravilnik-o-nainu-ocjenjivanja-rada-dravnih-slubenika-u-institucijama-bosne-i-hercegovine&catid=39%3Arights-and-responsibilities-in-civil-service&Itemid=91&lang=bs](http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=1895%3Apravilnik-o-nainu-ocjenjivanja-rada-dravnih-slubenika-u-institucijama-bosne-i-hercegovine&catid=39%3Arights-and-responsibilities-in-civil-service&Itemid=91&lang=bs)