

Emir Mehmedović*

Selma Horić*

Službenički sistem u FBiH: pravni partikularizam i *a la carte* primjena – uzroci i posljedice

Sadržaj

1. Uvod

2. Od jedinstvenog sistema do zakonskog paralelizma u službeničkom sistemu FBiH

3. Od zakonskog paralelizma do pravnog partikularizma u službeničkom sistemu FBiH

4. Rezultat pravnog partikularizma - *a la carte* primjena

5. Zaključak

1. Uvod

Reforma javne uprave za jedan od svojih ciljeva ima izgradnju demokratskih institucija i odgovarajućih upravnih kapaciteta država kandidata za članstvo u Evropskoj uniji (EU). Jedan od ključnih elemenata za uspjeh te reforme jeste razvoj i odgovarajuće funkcionisanje službeničkog sistema¹. Funkcionalan službenički sistem i kvalitetni službenici imaju značajnu ulogu u izgradnji institucionalnih kapaciteta za ispunjavanje obaveza država kandidata te osiguranje efikasnosti i odgovornosti u javnoj upravi. Zbog toga je jedna od prvih reformi provedenih u Bosni i Hercegovini (BiH), u oblasti javne uprave, bilo uspostavljanje novog službeničkog sistema². Sistem državne službe u BiH je uređen, u skladu sa unutrašnjom organizacijom BiH, uz poštivanje i uvažavanje načela Evropskog upravnog prostora uprave, prvenstveno, odredbama zakona o državnoj službi³. U okviru te prvobitne reforme ustanovljena

* Autor je doktor pravnih nauka, državni službenik zaposlen u Ministarstvu pravde BiH.

* Autorica je diplomirana pravdnica, državna službenica zaposlena u Ministarstvu pravde BiH.

¹ „Kvaliteta službenika i službeničkog sustava smatra se ključnim za provedbu upravne reforme i izgradnju upravnih kapaciteta“. Usp. G. Marčetić/A. Musa, Europeizacija službeničkog prava: Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 3/2013, s. 726.

² Treba istaći da u organima uprave osim državnih službenika rade i druge kategorije zaposlenih koji nemaju status državnih službenika i čiji je radno-pravni status regulisan drugim propisima.

³ Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, *Sl. gl. BiH* 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; Zakon o državnoj službi u FBiH, *Sl. nov. FBiH* 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06, 4/12, 99/15 i 9/17 - presuda Ustavnog suda FBiH; Zakon o administrativnoj službi u upravi RS, *Sl. gl. RS* 16/02, 62/02, 38/03, 42/04, 49/06 i 20/07 i Zakon o državnoj službi u organima uprave BDBiH, *Sl. gl. BDBiH* 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08, 25/09, 26/09 i 4/13 koji je 2014. zamijenjen novim Zakonom o državnoj službi u organima javne uprave BDBiH, *Sl. gl. BDBiH* 9/14, 37/15, 48/16 i 9/17.

su tri odvojena, cjelokupno uređena, ali organizaciono slična službenička sistema u BiH, i to na nivou BiH, FBiH i RS⁴.

Presudom Ustavnog suda FBiH, broj U-27/09⁵, kojom je utvrđeno da član 1 stav 1 Zakona o državnoj službi u FBiH, u dijelu koji se odnosi na kantone, gradove i općine, nije u saglasnosti sa Ustavom FBiH, dolazi do razbijanja do tada jedinstvenog službeničkog sistema u FBiH i otvaranja mogućnosti stvaranja paralelizma u zakonodavnom regulisanju službeničkih odnosa u FBiH. Do toga je u narednim godinama zaista i došlo, donošenjem kantonalnih zakona o državnoj službi⁶. Zakonodavni paralelizam je otvorio prostor za pravni partikularizam koji se ogleda u različitim zakonskim rješenjima u službeničkom pravu. Ona su stvorila, a vjerovatno će i u budućnosti stvarati, pravnu nesigurnost u pogledu primjene odgovarajućih propisa.

Primjer je status savjetnika izabranih i imenovanih lica u Kantonu Sarajevo (KS), posebno u općinama i Gradu Sarajevu. Naime, odredbama Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo (ZDS KS)⁷, nisu „preuzeta“ zakonska rješenja iz federalnog Zakona o državnoj službi koja reguliraju poziciju savjetnika. Ovim se gubi zakonski osnov za postojanje kakve takve funkcije te u skladu s tim i radno-pravnog statusa koji iz nje proizlazi. O navedenom problemu svoje istraživanje je proveo Centar za istraživačko novinarstvo (CIN)⁸. Odgovarajući na upit novinara CIN-a da li mu je poznato da ne postoji pravni osnov za angažovanje savjetnika, načelnik jedne od sarajevskih općina je ustvrdio da se „to ne odnosi na njega i da može imati savjetnike na osnovu Zakona o organizaciji organa uprave Federacije Bosne i Hercegovine“⁹, odnosno: „To se odnosi na ministre kantona. Ja uzimam federalni propis. (...) Ja uzimam šta je za mene bolje. Šta je problem?“¹⁰

Iako ZDS KS ima određeni broj kvalitetnih i inovativnih rješenja, koja bi bilo korisno preuzeti u službenički sistem FBiH, pravni partikularizam oličen u različitom regulisanju iste materije dovodi do pravne nesigurnosti. To se može vidjeti na navedenom primjeru statusa savjetnika izabranih i imenovanih lica u KS. Cilj ovoga rada je da se prikažu uzroci i posljedice koji su doveli do zakonskog paralelizma, a nakon toga i pravnog partikularizma u službeničkom pravu FBiH te da se ukaže na mogućnosti eventualnog uređenja ove oblasti. Bez uređenja ove oblasti službenički sistem nepovratno klizi u anarhiju.

⁴ Službenički sistem BDBiH je uspostavljen nešto kasnije, tek 2006.

⁵ Presuda Ustavnog suda FBiH br. U-27/09, *Sl. nov. FBiH* 34/10.

⁶ „Period nakon donošenja Presude obilježen je zastojeom u provođenju refome državne službe, pojavom paralelizma u zakonodavnom okviru koji omogućuje donošenje zasebnih 11 zakona o državnoj službi. U nekim kantonima doneseni su novi zakoni, koje implementira Agencija za državnu službu FBiH, a u nekim su doneseni podzakonski propisi kojima se utvrđuje produženje primjene ovog zakona“. V. Odgovor ADS FBiH na Upitnik Evropske komisije – politički kriteriji, <https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=ca40215c-57bd-4eca-bac8-5ea5a0d073ec>, očitovanje: 26. 11. 2018.

⁷ *Sl. nov. KS* 31/16.

⁸ Sarajevski savjetnici važniji od zakona, <https://www.cin.ba/sarajevski-savjetnici-vazniji-od-zakona/>, očitovanje: 26. 11. 2018.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

2. Od jedinstvenog sistema do zakonskog paralelizma u službeničkom sistemu FBiH

Reforma državne službe u BiH, kao sastavni dio reforme javne uprave, otpočela je 2002. godine. Početna faza ove reforme podrazumijevala je stvaranje zakonskog okvira za uspostavljanje sistema državne službe te prvenstveno, regulisanje radnih odnosa lica zaposlenih u državnoj službi. Tako je 2002. godine donijet zakon koji reguliše pitanje državne službe u RS, dok je na državnom nivou zakon o državnoj službi proglašen Odlukom Visokog predstavnika za BiH iste godine¹¹. Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (ZDS FBiH) usvojen je godinu kasnije, sredinom 2003. godine. Iako nije postojala posebna politika koja bi definisala opće ciljeve reforme, očito je da je intencija predlagača zakona bila da se kreira sistem državne službe baziran na pozicijskom sistemu javne uprave, sa određenim karakteristikama karijernog sistema. To se može zaključiti na osnovu odredbi zakona koje omogućavaju interne premještanje umjesto raspisivanja javnih konkursa za popunu radnih mjesta u slučajevima kada u organima uprave već postoje odgovarajući kandidati za otvorene pozicije¹². Osnovna ideja u uspostavi službeničkog sistema je bila da se kroz uspostavljene zakonske okvire osigura politička nepristrasnost državnih službenika koji će imati zaštitu od političkih pritisaka i kojima će biti garantovana (relativna) trajnost njihovog mandata. Pored toga, ideja je bila da se kroz proces revizije javna uprava oslobodi od nekompetentnih službenika, te da se privuku i uposle mladi i kompetentni stručnjaci, kao kvalifikovani kandidati na ključne pozicije u državnoj službi¹³. ZDS FBiH je, između ostaloga, „na potpuno nov način u skladu sa principima Evropskog prostora javne uprave“¹⁴ regulisao radno-pravni status državnih službenika u organima državne uprave u FBiH, kantona, grada i općine. Odredbama navedenog zakona je na jedinstven način regulisan sistem službeničkih radnih odnosa u FBiH.

U periodu od 2003. godine do 2010. godine radno-pravni status državnih službenika zaposlenih u organima uprave FBiH, kantona, grada i općine, odnosno na cijelom teritoriju FBiH je bio regulisan na jedinstven način odredbama ZDS FBiH. U tih početnih sedam godina službenički sistem u FBiH je uspostavljen i zaživio u punom kapacitetu¹⁵.

Cijeneći da jedinstveno regulisanje sistema državne službe u FBiH nije u skladu sa odredbama Ustava FBiH tadašnja predsjednica FBiH, Borjana Krišto, podnijela je zahtjev za utvrđivanje ustavnosti ZDS FBiH. Navedeni zahtjev imenovana je podnijela osporavajući član 1 ZDS FBiH, kojim je propisano da se njime uređuje radno-pravni status državnih službenika u organima državne uprave u FBiH, kantona, grada i općine. U zahtjevu je istakla da je osporavani član u

¹¹ Odluka Visokog predstavnika za BiH kojom se proglašava Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, *Sl. gl. BiH* 12/02.

¹² Izvještaj Vanjskopolitičke inicijative BH: Strukture upravljanja državom u BiH - Jačanjem institucionalnih kapaciteta i preuzimanjem vlasništva nad promjenama u procesu integracije u EU, do funkcionalne države, s. 52, http://vpi.ba/wp-content/uploads/2016/05/Struktura_upravljanja_drzavom_u_BiH.pdf, očitovanje: 12. 12. 2018.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ S. Maslo, Pravni položaj javnih službenika u BiH de lege lata i de lege ferenda, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 17/2014, s. 23.

¹⁵ „Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH iz 2003. godine sa pratećim podzakonskim i provedbenim propisima predstavljao je, do stupanja na snagu Presude Ustavnog suda Federacije BiH, jedinstven normativni okvir za upravljanje ljudskim potencijalima u federalnim, kantonalnim i organima državne službe jedinica lokalne samouprave, na cijelom prostoru Federacije“. V. S. Maslo, Revizija normativnog okvira državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine – normativni okvir i prakse de lege lata i de lege ferenda, *Revija za pravo i ekonomiju*, Mostar 2/2012, s. 93.

nesaglasnosti sa odredbama člana III.4 e) i l) Ustava FBiH¹⁶ te da je „neprihvatljivo da kantoni u Federaciji BiH imaju ustavno ovlaštenje da organizuju i utvrđuju politiku osiguranja javnih službi i finansiraju djelatnost kantonalne vlasti i njenih agencija, a da ne mogu svojim propisom, odnosno kantonalnim zakonom urediti prava i ovlaštenja službenika i namještenika u organima te iste kantonalne vlasti“¹⁷.

Razmatrajući navedeni zahtjev za utvrđivanje ustavnosti Ustavni sud FBiH je, nakon provedene javne rasprave, na svojoj sjednici održanoj 20. aprila 2010. godine, jednoglasno donio presudu broj: U-27/09, kojom je utvrdio da član 1 stav 1 ZDS-a, u dijelu koji glasi „kantona, grada i općine“ nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije BiH. U obrazloženju navedene presude Ustavni sud je istakao da radni odnosi državnih službenika spadaju u oblast socijalne politike, koja spada u zajedničku nadležnost federalne i kantonalne vlasti¹⁸. S tim u vezi, Ustavni sud FBiH ocijenio je da Parlament FBiH, kao donosilac ZDS FBiH-a, nije imao ustavno ovlaštenje da samostalno uredi radno-pravni status državnih službenika u drugim organima vlasti (izuzev federalne), jer je „...Ustavom Federacije BiH jasno definisan način ostvarivanja zajedničkih nadležnosti federalne i kantonalne vlasti i iz domena radnih odnosa kao jedne od oblasti socijalne politike“¹⁹. Dakle, prema shvatanju Ustavnog suda FBiH, budući da je u konkretnom slučaju Parlament FBiH, bez saglasnosti kantona, donio zakon kojim je uredio oblast iz zajedničke nadležnosti federacije i kantona odredbe takvog zakona koje se tiču uređenja službeničkih odnosa u drugim organima vlasti izuzev federalne su neustavne.

Ovom presudom Ustavnog suda FBiH, a u vezi sa nadležnostima kantona da utvrđuju politike koje se tiču regulisanja i osnivanja javnih službi²⁰, ruši se do tada jedinstveni službenički sistem u FBiH. U cilju prevazilaženja pravnog vakuma, uz zadržavanje standarda dostignutih reformom službeničkog prava u FBiH, kantoni, uz izuzetak Zapadnohercegovačkog kantona²¹ i Posavskog kantona²² počinju preuzimati ZDS FBiH kao svoj zakon do donošenja kantonalnog zakona o državnoj službi²³, čime se uspostavlja zakonodavni paralelizam u regulisanju službeničkih odnosa u FBiH.

¹⁶ Čl. III.4 Ustava FBiH utvrđuje da kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti te da su posebno nadležni za, između ostalog: „... e) utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguranja javnih službi“ i „... l) finansiranje djelatnosti kantonalne vlasti ili njenih agencija oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima“.

¹⁷ Presuda (bilj. 5).

¹⁸ „Federalna vlast i kantoni nadležni su za: a) garanciju i provođenje ljudskih prava; b) zdravstvo; c) politiku zaštite čovjekove okoline; d) komunikacijsku i transportnu infrastrukturu; e) socijalnu politiku; f) provođenje zakona i drugih propisa o državljanstvu; g) imigraciju i azil; h) turizam; i) korišćenje prirodnih bogatstava“. V. čl. III.2 Ustava FBiH. Način ostvarivanja zajedničkih nadležnosti utvrđen je čl. III.3 Ustava FBiH.

¹⁹ Presuda (bilj. 5).

²⁰ Čl. III.4 e) Ustava FBiH.

²¹ ZHK je još prije presude Ustavnog suda FBiH donio svoj poseban Zakon o državnim službenicima u tijelima državne službe u Županiji Zapadnohercegovačkoj, NN ŽZH 16/08, 7/09, 8/12 i 8/13.

²² Koji donosi poseban Zakon o državnim službenicima u tijelima državne službe u Županiji Posavskoj, NN ŽP 7/10 i 5/11.

²³ U KS: Zakon o primjeni Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH u Kantonu Sarajevo; u BPK-Goražde: Uredba o produženju primjene Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, a zatim Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH; u TK: Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH; u ZDK: Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH kao kantonalnog zakona; u SBK: Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH; u HNK: Uredba o produženju primjene Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine na području Hercegovačko-neretvanskog kantona.

3. Od zakonskog paralelizma do pravnog partikularizma u službeničkom sistemu FBiH

Obzirom na činjenicu da su odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće, te da su ih svi organi vlasti u FBiH, u okviru svojih nadležnosti, dužni provoditi, nakon presude Ustavnog suda FBiH, kantoni su počeli samostalno uređivati radno-pravni status državnih službenika²⁴. U izvještaju SIGMA-e²⁵ ističe se da je zakonodavnim okvirom na svim nivoima vlasti u BiH, posebno u FBiH, uspostavljen službenički sistem, ali sa različitim pristupom u određivanju statusa državnih službenika, što proizvodi nekoherentnost, pravnu nesigurnost i nedosljednost u primjeni zakonodavnih principa u procesu uređivanja službeničkog sistema²⁶.

Jedan od kantona koji se odlučio na normiranje službeničkog sistema svojim zakonom jeste Kanton Sarajevo (KS). KS je sredinom 2016. godine donio Zakon o državnoj službi u Kantonu Sarajevo (ZDS KS)²⁷. Nasilac izrade i predlagatelj navedenog zakona bilo je Ministarstvo pravde i uprave KS. Navedenim zakonom je regulisan radno-pravni status državnih službenika i drugih lica zaposlenih u organima državne službe u KS²⁸. Zakonom je definisano da se pod organima državne službe u KS podrazumijevaju: organi državne službe Kantona, Grada Sarajeva i općina na teritoriji KS.

Iako ZDS KS-a u mnogome slijedi ideju i strukturu ZDS FBiH-a on ima i određena specifična rješenja. Tako, između ostaloga, kod kategorizacije radnih mjesta državnih službenika, ZDS FBiH državne službenike razvrstava u dvije kategorije: rukovodeće i ostale državne službenike, dok ZDS KS poznaje samo jednu kategoriju: državne službenike²⁹. Lica koja prema odredbama ZDS FBiH spadaju u rukovodeće državne službenike su: rukovodilac samostalne uprave i samostalne ustanove, sekretar organa državne službe, rukovodilac uprave i ustanove koje se nalaze u sastavu ministarstva, pomoćnik rukovodioca organa državne službe i glavni inspektori. S druge strane, prema odredbama ZDS KS-a ova lica, sa izuzetkom rukovodioca samostalne uprave i samostalne ustanove te uprave i ustanove koje se nalaze u sastavu ministarstva, su državni službenici³⁰. Rukovodioci samostalnih uprava i samostalnih ustanova te uprava i

²⁴ Sedam od deset kantona u FBiH ima poseban zakon i to: PK: Zakon o državnim službenicima u tijelima u Županiji Posavskoj, *NN ŽP* 9/13, 11/13, 2/14 i 6/17; ZHK: Zakon o državnim službenicima u tijelima državne službe u Županiji Zapadno-hercegovačkoj, *NN ŽZH* 16/08, 7/09, 8/12 i 8/13; USK: Zakon o državnoj službi u Unsko-sanskom kantonu, *Sl. gl. USK* 14/17 i 16/17; Kanton 10: Zakon o državnim službenicima i namještenicima u tijelima državne službe u Herceg-bosanskoj županiji, *NN HBŽ* 1/14 i 5/16; TK: Zakon o državnoj službi u Tuzlanskom kantonu, *Sl. nov. TK* 7/17 i 10/17; KS: Zakon o državnoj službi u Kantonu Sarajevo, *Sl. nov. KS* 31/16; BPK: Zakon o državnoj službi u Bosansko-podrinjskom kantonu, *Sl. nov. BPK* 3/18.

²⁵ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa EU i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) čiji je cilj da podrži reformu uprave zemalja koje se nalaze u procesu pristupanja EU.

²⁶ Komparativna analiza zakona o državnoj službi u FBiH, <https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=0067f533-7fd7-4521-a096-5caae5e7ee54>, očitavanje: 19. 11. 2018.

²⁷ Bilj. 7.

²⁸ Čl. 1 st. 1 ZDS KS (bilj. 7).

²⁹ Ovakvo rješenje pored ZDS KS sadrže još i ZDS TK te ZDS BPK. Zakon o državnim službenicima i namještenicima u tijelima državne službe u Hercegbosanskoj županiji uveo je i treću kategoriju državnih službenika – državni službenici sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima. Ostali zakoni zadržali su rješenje iz ZDS FBiH, odnosno dvije kategorije državnih službenika. Isto rješenje primijenjeno je i u slučaju zakona o državnoj službi na nivou BiH i RS.

³⁰ U KS to su: rukovodilac stručne i druge službe koju obrazuje Vlada, gradonačelnik ili načelnik, sekretar organa državne službe, pomoćnik rukovodioca organa državne službe i glavni inspektor.

ustanova koje se nalaze u sastavu organa državne službe nisu državni službenici, ali se njihov radno-pravni status uređuje ZDS KS-om. Ukidanjem kategorije „rukovodećih državnih službenika“ u cijelosti je izmijenjen status pomoćnika rukovodioca organa državne službe, sekretara organa državne službe i glavnog inspektora, kao do tada rukovodećih državnih službenika. Naime, njihovim svrstavanjem u kategoriju „državnih službenika“ rukovodiocu državne službe je pružena mogućnost da u slučaju eventualnog nezadovoljstva radom rukovodioca organa državne službe, sekretara organa državne službe i glavnog inspektora iste rasporedi na neko drugo radno mjesto u državnoj službi, a ne samo rukovodeće, kako to predviđa ZDS FBiH. Pored toga, otvorena je i mogućnost primjene odredbi o internom premještanju te disciplinskih mjera³¹. U obrazloženju nacrta ZDS KS-a navodi se da je ovakvo rješenje potpuno inovativno u BiH, „...koje pri tome ispunjava i sve zahtjeve, svih strana (i novih vlasti i državnih službenika i nadležnih međunarodnih i domaćih institucija u smislu kontinuiteta državne službe te očuvanje njene profesionalnosti i efikasnosti, zahtjeva iz reformske agende, Akcionog plana i dr.)“³².

Kao i ZDS FBiH, i ZDS KS-a normira izuzeće u svojoj primjeni, odnosno određuje krug lica na koja se ne primjenjuje. Tako ZDS FBiH određuje da status državnih službenika nemaju: članovi Parlamenta FBiH, predsjednik i potpredsjednici FBiH, članovi Vlade FBiH, sudije Ustavnog suda FBiH, sudije Vrhovnog suda FBiH, federalni tužioci, članovi kantonalne vlade, članovi skupština kantona, sudije kantonalnih sudova, kantonalni tužioci, članovi općinskih vijeća, općinski načelnik svake općine, sudije općinskih sudova, članovi gradskih vijeća i gradonačelnici. Shodno tome, radno-pravni status navedenih lica ne uređuje se odredbama ZDS FBiH-a nego drugim, odgovarajućim propisima. S druge strane, ZDS KS-a određuje da državni službenici nisu članovi Skupštine Kantona, članovi Vlade Kantona, sudije Kantonalnog suda u Sarajevu, kantonalni tužioci, kantonalni pravobranilac, zamjenici kantonalnog pravobranioca, vijećnici Gradskog vijeća Grada Sarajeva, gradski pravobranilac, zamjenici gradskog pravobranioca, vijećnici općinskih vijeća, općinski pravobranioци, zamjenici općinskih pravobranilaca, gradonačelnik, općinski načelnici i sudije općinskog suda. Shodno tome, radno-pravni status navedenih lica ne uređuje se ZDS KS-om nego drugim, odgovarajućim propisima. Dakle, i ZDS FBiH i ZDS KS izuzimaju iz primjene izabrane dužnosnike te nosioce izvršnih i pravosudnih funkcija. Razlika je u pogledu normiranja statusa savjetnika imenovanih lica te tako ZDS FBiH normira da ni savjetnici nosioca navedenih funkcija nisu državni službenici. Iako određuje da savjetnici nisu državni službenici, što implicira da se njihov radno-pravni status uređuje drugim propisima, ipak im ZDS FBiH svojim odredbama posvećuje značajnu pažnju. Naime, ZDS FBiH utvrđuje da savjetnike imenuju nosioci funkcija na mandat koji ne može biti duži od njihovog mandata te da posebni uslovi za prijem savjetnika u radni odnos moraju biti

³¹ U prilog ovom rješenju u obrazloženju nacrta ZDS KS se navodi: „Ukoliko rukovodilac organa državne službe nije zadovoljan radom i ostalim kvalitetima pomoćnika kojeg je zatekao dolaskom na funkciju, ovo rješenje mu osigurava zakonske instrumente i kada pomoćnik nije postavljen na mandatni period da ga razriješi (zbog negativnih ocjena rada, da ga premjesti na niže radno mjesto ili da mu prestane državna služba kao disciplinska mjera, odnosno kazna i dr.). Istovremeno, ovakvo zakonsko rješenje omogućava onim rukovodiocima koji su zadovoljni postojećim državnim službenicima da ostanu na tim pozicijama. U suprotnom i svi oni profesionalni i kvalitetni državni službenici napustili bi odmah svoje radno mjesto i prihvatili sigurne pozicije na nižim nivoima, čime bi se povećao broj novoupisanih državnih službenika i za duže vrijeme destabilizovala državna služba i njen kontinuitet“. Usp. Obrazloženje, http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/nacr_t Zakona_drzavna_sluzba.pdf, očitavanje: 12. 12. 2018.

³² Usp. Obrazloženje (bilj. 31).

identični uslovima za prijem državnog službenika – pomoćnika rukovodioca organa državne službe. Dalje određuje da nosioci funkcija u svako doba mogu razriješiti dužnosti savjetnika te da se imenovanje na mjesto savjetnika ne može preinačiti u položaj državnog službenika sa sigurnošću uživanja položaja.

S druge strane, ZDS KS-a uopće ne poznaje kategoriju savjetnika nosilaca funkcija. Preciznije, usvajanjem i stupanjem na snagu ZDS KS-a ukida se kategorija savjetnika nosioca funkcija na području KS. Bitno je istaći da je nacrt ZDS KS-a, koji je utvrđen Zaključkom Skupštine KS³³ i upućen na javnu raspravu³⁴, u pogledu savjetnika nosilaca funkcija sadržavao identična rješenja kao i ZDS FBiH. Nacrtom ZDS KS-a je bilo predviđeno da lica koja su zaposlena kao savjetnici nosioca funkcija nemaju status državnih službenika te da iste imenuje i razrješava nosilac funkcije čiji je savjetnik. Ipak, utvrđeni tekst Zakona ova rješenja ne sadrži. Ovo svjedoči u prilog činjenici da kategorija savjetnika nosioca funkcije nije ukinuta olako, tek pukim slučajem ili greškom nego da je do njenog ukidanja došlo svjesno i voljno, nakon razmatranja i analize ponuđenog nacrta Zakona, a u skladu sa rezultatima provedene javne rasprave³⁵.

U svojim prijelaznim i završnim odredbama ZDS KS je predvidio da će se kantonalni zakoni kojima se reguliše radno-pravni status državnih službenika uskladiti u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu, a da će se podzakonski propisi koji su u suprotnosti sa njegovim odredbama prestati primjenjivati. Stvorena je obaveza da se novi podzakonski akti donesu u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu. Kako je ZDS KS stupio na snagu u augustu 2016. godine, propisani rokovi za ispunjenje obaveze usklađivanja zakona i donošenja podzakonskih akata istekli su još u februaru 2017. godine.

4. Rezultat pravnog partikularizma - a la carte primjena

Iako je kategorija savjetnika nosilaca funkcija odredbama ZDS KS-a ukinuta, odnosno *de jure* ne postoji, pojedine općine u KS nisu poduzele aktivnosti na usklađivanju sa odredbama zakona, nego su, u određenim slučajevima, naprotiv, nastavile sa praksom imenovanja novih savjetnika. Prema podacima CIN-a u periodu nakon stupanja na snagu ZDS KS-a na području grada i općina u KS imenovano je čak 20 savjetnika. Savjetnici nisu bili imenovani samo u Ilijašu, Hadžićima i Vogošći.

Iako, prema odredbama ZDS KS-a ne mogu imati savjetnike, jedan od intervjuisanih načelnika je istakao da na iste ima pravo u skladu sa odredbama federalnog propisa kao i da mu savjetnici

³³ Zaključak Skupštine KS br. 01-02-15580/16 od 27. 04. 2016, http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/nacrt_zakona_drzavna_sluzba.pdf, očitavanje 12. 12. 2018.

³⁴ Zaključkom je utvrđeno da će se javna rasprava, koju organizuje i provodi Vlada KS, održati u kantonalnim organima, jedinicama lokalne samouprave, naučnim i stručnim ustanova i da će trajati 30 dana. Dalje je utvrđeno da je Vlada KS dužna da, nakon provedene javne rasprave, podnese Skupštini KS Izvještaj o rezultatima javne rasprave, koji će sadržavati primjedbe, prijedloge i mišljenja, kao i dati obrazloženje razloga zbog kojih pojedine primjedbe, prijedlozi i mišljenja nisu prihvaćeni u pripremi Prijedloga ZDS.

³⁵ Potvrda ovog stava se može naći i u izjavama ministra pravde i uprave KS, Maria Nenadića, čije je ministarstvo bilo obrađivač i predlagač navedenog zakona, koji u izjavi za CIN ističe „da savjetnika u državnoj službi nema”. V. Inspektori naložili raskidanje ugovora sa savjetnicima, <https://www.cin.ba/inspektori-nalozili-raskidanje-ugovora-sa-savjetnicima/>, očitovanje: 26. 11. 2018.

iznimno puno pomažu u obavljanju poslova³⁶. Drugi načelnik pak smatra da je zakon “glup” te da se u pogledu statusa savjetnika uvijek može pozvati na federalne i državne propise³⁷. Neki od intervjuisanih načelnika su istakli da, s obzirom da smatraju da imaju pravo na savjetnike, iste neće dobrovoljno razriješiti, ali da bi to uradili u slučaju da takvu mjeru naloži nadležni organ³⁸, drugi apsolutno odbacuju mogućnost razriješena savjetnika, čak i u slučaju da im isto naloži nadležni organ³⁹, dok treći najavljuju imenovanja novih savjetnika⁴⁰. Ovakav nezakonit stav i bahato postupanje svojih načelnika nažalost potvrđuju i neki njihovi službenici obrazlažući da se na regulisanje određenih pravnih stvari primjenjuju one odredbe koje mogu dovesti do željenog rješenja, bez obzira u kojim su zakonima sadržane⁴¹. Dakle, pojedini načelnici i njihovi službenici smatraju da u “moru propisa” mogu primjenjivati one propise koji im se sviđaju i koji im odgovaraju, a da ne moraju primjenjivati one propise koji im ne odgovaraju.

U pogledu obaveznosti primjene odredbi ZDS KS-a koji kategoriju savjetnika uopće ne poznaje, općinski načelnici su imali gotovo identičan stav da se radi o kantonalnom zakonu koji može važiti za institucije kantona ali se ne tiče općina, zbog čega općine imaju pravo primjenjivati federalne propise?! Paradoksalno je da su u proceduru razmatranja i donošenja ZDS KS-a bili uključeni grad i općine te da su podržali njegovo donošenje⁴². Suvišno je isticati da nisu ispoštovane ni odredbe ZDS KS koje propisuju obavezu usklađivanja podzakonskih akata i pravilnika o unutrašnjoj organizaciji.

Nakon objavljivanja istraživanja CIN-a o zapošljavanju savjetnika po nalogu Ministarstva pravde i uprave KS Upravna inspekcija KS je poduzela određene aktivnosti te je nakon provedenih inspekcijskih nadzora u određenim općinama naložila raskidanje ugovora sa savjetnicima⁴³. Koliko je poznato, po takvim nalogima Upravne inspekcije KS nije postupljeno.

5. Zaključak

Zbog svog ustavnog uređenja i unutrašnje organizacije BiH nema izgrađen jedinstven službenički sistem na cijeloj svojoj teritoriji. Uređenje službeničkih sistema u BiH nema nikakav hijerarhijski odnos „od višeg prema nižem, već se radi o potpuno odvojenim, cjelokupno uređenim i djelimično različitim sistemima radnih odnosa“⁴⁴. Jedinstveni službenički sistem u FBiH, kao jedan od četiri službenička sistema u BiH, je uspostavljen 2003. godine i kao takav je

³⁶ „To se odnosi na ministre kantona. Ja uzimam federalni propis. (...) Ja uzimam šta je za mene bolje. Šta je problem?“ Sarajevski savjetnici (bilj. 8).

³⁷ „Kada su mu novinari rekli da kantonalni Zakon ne dozvoljava savjetnike, Memić je rekao da je Zakon glup te da se uvijek može pozvati na federalne ili državne propise”. *Ibid.*

³⁸ “ ... tvrdi da ova mjesta neće ukinuti dok to od njega ne zatraži federalni ministar pravde ili kantonalna inspekcija”. *Ibid.*

³⁹ „Kaže da neće ukinuti poziciju savjetnika čak ni ako Upravna inspekcija KS to zatraži: ‘Ja kao ovlaštena osoba mogu platiti određenu kaznu prekršaja. Evo, ja ću platiti. Je l’ pošteno?’” *Ibid.*

⁴⁰ „ ... dodaje da nije daleko od toga da imenuje nove savjetnike jer ima puno posla: ‘Ne mogu ja kao načelnik se razguliti i stić’ na sve strane’”. *Ibid.*

⁴¹ „Sve što ne ide, ako ovdje nije spomenuto, a tamo je spomenuto, mi ‘čopamo’. ‘Čopamo’ znači primjenjujemo sve ono što se odnosi na nas iz raznih zakona”. *Ibid.*

⁴² „Ministar pravde i uprave KS Mario Nenadić kaže da su općine podržavale izradu Zakona”. *Ibid.*

⁴³ Inspektori naložili raskidanje ugovora sa svjetnicima (bilj. 35).

⁴⁴ F. Sinanović, Pojam i pravna priroda radnih odnosa u državnim organima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli*, Tuzla 2/2015, s. 139.

relativno uspješno funkcionisao do 2010. godine. Nažalost, presudom Ustavnog suda FBiH taj uspostavljeni sistem državne službe u FBiH je fragmentiran i urušen. Obrazloženje presude Ustavnog suda FBiH da domen radnih odnosa spada u oblast socijalne politike, koja je, pak, u zajedničkoj nadležnosti federalne i kantonalne vlasti nije baš ubjedljivo. Naime, u teoriji se pod pojmom socijalne politike podrazumjeva organizovana djelatnost države i drugih društvenih subjekata sa ciljem prevazilaženja socijalnih rizika, pomoći siromašnim i isključenim, ujednačavanja životnih šansi, unaprijeđenja socijalne kohezije te ostvarivanja opće i pojedinačne dobrobiti građana⁴⁵. Slično tome, „*socijalna politika se označava kao svjesna i organizirana djelatnost države, drugih subjekata političke moći i društvenih institucija u određivanju ciljeva, načela, prioriteta, sredstava i nosilaca socijalne sigurnosti*“⁴⁶. Stoga se pod pojam socijalne politike teško može podvesti pitanje uređenja radnih odnosa koje spada u politiku rada, a posebno službeničkih radnih odnosa.

Ne ulazeći u dalja razmatranja opravdanosti fragmentiranja službeničkog sistema u FBiH, a u cilju izbjegavanja posljedica pravnog partikularizma koja su ovlaš i isključivo egzemplarno predstavljena na slučaju primjene odredbi ZDS KS-a u KS, cijenimo da je nužno (barem na nivou FBiH) uspostaviti opći okvir službeničkih sistema, gdje će, barem osnovni instituti i pitanja, biti regulisani na isti način. Time bi se u uslovima postojećeg pravnog paralelizma barem djelomično otklonile i/ili umanjile posljedice pravnog partikularizma. U tom kontekstu, nužno je, barem na federalnom nivou, jednoobrazno regulisati sljedeća pitanja: koja lica su državni službenici, kategorije državnih službenika, opće uslove za izbor državnih službenika, transparentnost postupka izbora državnih službenika, način postavljenja državnih službenika, način unaprijeđenja i degradacije u državnoj službi, odlučivanje po žalbama državnih službenika i prestanak radnog odnosa državnog službenika. Ukoliko sistem državne službe u FBiH ostane fragmentiran teško je za očekivati da će uopće biti moguće provoditi reforme u oblasti javne uprave koje su nužne u procesu pridruživanja BiH EU. Ovo prije svega jer su nosioci reformi javne uprave upravo državni službenici.

⁴⁵ Hrvatska enciklopedija - mrežno izdanje, <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=56932>, očitovanje: 03. 12. 2018.

⁴⁶ S. Dedić, *Socijalno pravo*, Sarajevo 2003, s. 35.

The Civil Service System in the FB&H:

Legal particularism and A la Carte implementation - Causes and Consequences

Summary

Judgment of the Constitutional Court of FB&H No. 27/09, which found that Article 1, paragraph 1 of the Law on Civil Service in FB&H, in the part which refers to cantons, cities and municipalities, is not in accordance with the Constitution of FB&H, broke down theretofore uniform civil service system in the FB&H and opened up the possibility for creation of parallelism in the legislative regulation of this question. In the coming years, with the adoption of Cantonal Laws on Civil Service, legislative parallelism was created. Legislative parallelism has opened up space for legal particularism that is reflected in various legal solutions in laws on civil service and has created, and are likely to create in the future, legal uncertainty in terms of application of appropriate regulations. An example can be the status of advisers to elected and appointed persons in Sarajevo Canton, especially in municipalities and the City of Sarajevo. The aim of this paper is to present the causes and consequences that led to legal parallelism, and then to legal particularism in the civil service law of FB&H, and to indicate the way for possible regulation of this area.