

Neven Akšamija\*

## Kategorije zaposlenih u institucijama BiH

### Sadržaj

1. Uvod
2. Kategorije
  - 2.1. Državni službenici
  - 2.2. Zaposlenici
  - 2.3. Policijski službenici
  - 2.4. Vojna lica
  - 2.5. Savjetnici
  - 2.6. Nosioci pravosudnih funkcija
  - 2.7. Napolitički imenovana lica
  - 2.8. Izabrana i politički imenovana lica
3. Kategorije zaposlenih u entitetskim organima
4. Neki prijedlozi i uticaj novog Zakona o radu
5. Zaključak

### 1. Uvod

Izvan organa uprave i stručne javnosti, malo je poznato da u organima uprave i drugim državnim organima radi više različitih kategorija zaposlenih, tako da neupućeni često smatraju da svi zaposleni imaju status državnih službenika. Naime, procesi reformi doveli su do uskog koncepta državne službe u kojem samo zaposleni u državnoj upravi koji obavljaju poslove uprave imaju svojstvo državnih službenika.

Zaposleni koji su obavljali poslove za državu imali su tradicionalno položaj državnog službenika<sup>1</sup>, posebno s obzirom da je pojam „činovnik“ koji se zvanično koristio prije Drugog svjetskog rata, uporedo s pojmom državnog službenika, prestao da se upotrebljava. Isti pojam je kasnije zamijenjen pojmom javnog službenika<sup>2</sup>, pri čemu su lica koja bi približno odgovarala današnjim državnim službenicima imala zvanja upravnih službenika; dok su lica koja danas imaju svojstvo zaposlenika ili namještenika imala zvanja izvršnih službenika i kancelarijskih

\* Autor je diplomirani pravnik, trenutno na dužnosti direktora Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine.

<sup>1</sup> Npr. po Zakonu o državnim službenicima, Sl. I. FNRJ 62/46.

<sup>2</sup> Stupanjem na snagu Zakona o javnim službenicima, Sl. I. FNRJ 53/57.

službenika<sup>3</sup>. Inače, Zakon o javnim službenicima predstavlja najpotpuniju službeničku kodifikaciju na ovim prostorima i mogući uzor i za današnje vrijeme.

Pojmovi državnih i javnih službenika su napušteni daljim razvojem tzv. samoupravnog socijalizma, posebno nakon donošenja i stupanja na snagu Zakona o udruženom radu<sup>4</sup>, te u odnosu na organe uprave posebno Zakona o državnoj upravi<sup>5</sup>. Ovim zakonima se u organe uprave uveo pojam „radnika“, kao i određeni (premda ne svi) samoupravni elementi<sup>6</sup>.

Savremeno regulisanje sistema službeničkih odnosa izvršeno je u periodu prvih deset godina ovog vijeka kao posljedica reforme u različitim oblastima – javnoj upravi, policiji, oružanim snagama i pravosuđu. U upravi, razdvojene su kategorije državnih službenika, kao zaposlenih koji obavljaju poslove uprave („osnovne djelatnosti“) za koje je potrebno visoko obrazovanje i zaposlenika ili namještenika koji obavljaju u načelu pomoćne i tehničke poslove, dok su policijski službenici dobili, po prvi put, vlastito zakonsko službeničko regulisanje uz potpuno odvajanje od državnih službenika<sup>7</sup>. Još su veće razlike na entitetskom nivou, gdje ne postoji pojam javnog službenika, te su zaposleni u zdravstvu, obrazovanju i javnim fondovima svrstani u režim općih radnih odnosa, što ne samo da ove kategorije gotovo da izjednačava sa radnicima ili zaposlenicima kod privatnih poslodavaca (te se često zapošljavaju bez oglasa ili konkursa), već ih ostavlja potpuno izvan uticaja sistema reforme javne uprave<sup>8</sup>.

## 2. Kategorije

### 2.1. Državni službenici

Državni službenici su lica čiji je položaj regulisan Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>9</sup>. Državni službenik se postavlja (i zasniva radni odnos) upravnim aktom, koji se u slučaju prvog postavljenja nakon provedenog konkursa, objavljuje u „Službenom glasniku BiH“<sup>10</sup>.

Državni službenici u organima uprave obavljaju poslove uprave<sup>11</sup>, koji su se po ranijoj klasifikaciji (ona je još u upotrebi) zovu „poslovi osnovne djelatnosti u organima uprave“, a obuhvatali su poslove upravnog rješavanja, upravno-nadzorne poslove, normativno pravne

<sup>3</sup> Čl. 147-151 Zakona o javnim službenicima (bilj. 3).

<sup>4</sup> Sl. 1. SFRJ 53/76.

<sup>5</sup> Sl. 1. SR BiH 38/78.

<sup>6</sup> U organima uprave postojale su „radne zajednice“, „zborovi radnika“, „savjeti radne zajednice“, itd. Poglavlje X, odnosno čl. 190-204 Zakona o državnoj upravi (bilj. 5).

<sup>7</sup> U bivšoj SFRJ kao i u prvim godinama nakon samostalnosti Bosne i Hercegovine, samo su vojna lica imala vlastito potpuno zakonsko službeničko regulisanje, dok su policajci (ranije milicionari) imali status službenika, odnosno radnika, uz neke specifičnosti vezano za činove i karijeru. Čak su u periodu 2002-2004. godine, policajci tadašnjih DGS (sadašnja Granična policija BiH) i Agencije za informacije i zaštitu BiH (sadašnja SIPA), imali status državnih službenika, premda uz izuzetke.

<sup>8</sup> V. o tome S. Maslo, Pravni položaj javnih službenika u BiH *de lege lata* i *de lege ferenda*, Fondacija Centar za javno pravo, dostupno na [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Sead\\_Maslo.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Sead_Maslo.pdf), očitavanje: 01. 10. 2015.

<sup>9</sup> Sl. gl. BiH, 12/02, 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>10</sup> Čl. 1 st. 2 i 28 st. 5 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH (bilj. 9).

<sup>11</sup> Čl. 69 st. 1 Zakona o upravi, Sl. gl. BiH 32/02 i 102/09.

poslove, studijsko analitičke poslove, stručno operativne poslove, informaciono dokumentacione poslove i računovodstveno materijalne<sup>12</sup>. Osim organa uprave (ministarstava i upravnih organizacija) položaj državnih službenika imaju i službenici u stručnim službama (sekretarijatima) Parlamentarne skupštine BiH, Predsjedništva BiH i Vijeća ministara BiH<sup>13</sup>.

Dužnosti državnog službenika: državni službenik izvršava zadatke predviđene opisom radnog mjesta i primjenjuje i osigurava poštivanje ustavno-pravnog poretka i zakona u Bosni i Hercegovini; nepristrasan je te naročito izbjegava aktivnosti ili propuste u vršenju svoje profesionalne dužnosti koje krše ili su nespojive sa dužnostima utvrđenim zakonom; suzdržava se od javnog ispoljavanja svojih političkih uvjerenja, ne traži i ne prihvaća za sebe ili svoje srodnike bilo kakvu dobit, beneficiju, naknadu u novcu, uslugama i slično, osim onih dozvoljenih zakonom; u vršenju svojih dužnosti se rukovodi opštim interesom, te naročito služi i pomaže javnosti i pruža javnosti, zainteresovanim stranama i javnim institucijama informacije zatražene u skladu sa zakonom; državni službenik ponaša se i u skladu sa Kodeksom državnih službenika, a ispunjava i druge dužnosti utvrđene zakonom<sup>14</sup>.

Državni službenik ima pravo: na stalni radni odnos do sticanja uslova za penziju, osim ako zakonom nije drugačije utvrđeno, na odsustvo utvrđeno zakonom, kao i na nastavak rada na istom ili sličnom radnom mjestu po isteku odsustva, da bude nagrađen na osnovu zadataka i rezultata rada, kao i na plaću i naknadu na način utvrđen posebnim zakonom, na podršku i pomoć u stručnom obrazovanju i profesionalnom usavršavanju u cilju napredovanja u karijeri (putem obuke i na druge načine), na zaštitu svog fizičkog i moralnog integriteta od strane države tokom obavljanja službenih dužnosti, da se nadređeni prema njemu odnose poštujući njegovo ljudsko dostojanstvo, da osnuje ili se učlani, ali ne i da bude obavezan da se učlani, u sindikat ili profesionalno udruženje u skladu sa zakonom, te da štrajkuje u skladu sa zakonom<sup>15</sup>.

U pogledu pravne zaštite, državni službenik ima pravo protiv svake odluke, preduzete ili propuštene radnje institucije u kojoj obavlja svoju dužnost i/ili Agencije za državnu službu, izjaviti žalbu tročlanom Odboru državne službe za žalbe, koji nakon provedenog postupka donosi konačnu (i obavezujuću) odluku koja se sudski preispituje u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine<sup>16</sup>.

Svi državni službenici nemaju isti status, te osim „opće administrativne“ državne službe, postoje posebne potkategorije državnih službenika, u smislu izuzetka od statusa. Neka izuzeća su propisana samim Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, a neka drugim posebnim zakonom, pri čemu su najvažnija:

<sup>12</sup> Tačka IV Odluke o poslovima osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehničkim poslovima i uslovima za njihovo obavljanje u organima uprave institucija Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 12/03; iako spadaju u osnovnu djelatnost, administrativno tehničke poslove, kao jednostavnije, u pravilu ne obavljaju državni službenici.

<sup>13</sup> Čl. 49 Zakona o upravi (bilj. 11).

<sup>14</sup> Čl. 14 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH (bilj 9).

<sup>15</sup> Čl. 15, isto.

<sup>16</sup> Čl. 63 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, a pravo pokretanja upravnog spora od strane državnog službenika propisano je i u članu 2 stav 1 tačka 3) Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10.

a) Državni službenici diplomatske i konzularne službe: saglasni članu 6 stav 2 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>17</sup>, na iste se ne primjenjuju članovi od 7 do 13 istog Zakona, u pogledu radnih mjesta odnosno zvanja, te tako ovi službenici umjesto „klasičnih“ zvanja (od šefa unutrašnje organizacione jedinice do stručnog saradnika), imaju zvanja uobičajena za diplomatsku i konzularnu službu svih zemalja: ministar – savjetnik (i ambasador „*at large*“), savjetnik (diplomatski ili konzularni), konzul, prvi sekretar i vicekonzul, drugi sekretar, treći sekretar i ataše (te eventualno konzularni agent, pošto ambasadori i generalni konzuli nisu državni službenici); pored ovoga, postoji razlika i u premještajima (izuzetak na član 32 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine – moguća su unapređenja bez konkursa, te premještaji na određeno vrijeme u diplomatsko – konzularna predstavništva, što je trenutno na tri godine).

b) Državni službenici Uprave za indirektno oporezivanje BiH: ovi službenici sada su izuzeti<sup>18</sup> od primjene podzakonskih akata o premješčaju (ali ne i od primjene odredbi Zakona o državnoj službi koje važe za premještaje, osim djelimično za eksterne premještaje), odredbi o ocjeni rada (član 30 Zakona o državnoj službi), te od odredbi o disciplinskom postupku (član 54 – 58 Zakona o državnoj službi), uz naravno izuzeće i od podzakonskih akata iz oblasti premješčaja, ocjene rada i disciplinske odgovornosti.

c) Državni službenici u Sekretarijatu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH: izuzeti su<sup>19</sup> samo djelimično od odredbi o eksternom premješčaju, te od odredaba o postavljenju – imenovanju i razrješenju državnih službenika (član 28 i 51 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine), i to u pogledu autoriteta za imenovanje i načina imenovanja državnih službenika (posebna komisija Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH imenuje sve državne službenike Sekretarijata, i to na način koji je inače propisan za rukovodeće službenike, dakle bez obaveze da poštuje poredak na rang listi uspješnih kandidata)<sup>20</sup>.

## 2.2. Zaposlenici

Zaposlenici su lica čiji je položaj regulisan Zakonom o radu u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>21</sup>. Zaposlenik zasniva radni odnos po osnovu ugovora o radu koji zaključuje sa poslodavcem – institucijom Bosne i Hercegovine<sup>22</sup>.

U organima uprave zaposlenici obavljaju pomoćne i tehničke poslove<sup>23</sup> koji se opet dijele na operativno – tehničke poslove i pomoćne poslove<sup>24</sup>, ali to nisu jedini poslovi koje obavljaju

<sup>17</sup> Odluka o izuzeću od određenih odredbi Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, koju je Vijeće ministara BiH, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije, usvojilo na 42. sjednici održanoj 19. 02. 2004, neobjavljena.

<sup>18</sup> Čl. 39 i 54 Zakona o Upravi za indirektno oporezivanje, Sl. gl. BiH 89/05, i čl. 12 Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, Sl. gl. BiH 44/03, 52/04, 34/07, 49/09 i 32/13.

<sup>19</sup> Čl. 15 Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, Sl. gl. BiH 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08.

<sup>20</sup> N. Akšamija, Kategorije zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine, ZIPS 1258/13.

<sup>21</sup> Sl. gl. BiH 26/04, 7/05, 48/05 i 60/10.

<sup>22</sup> Čl. 1 i 12 Zakona o radu u institucijama BiH (bilj. 21).

<sup>23</sup> Čl. 69 st. 2 Zakona o upravi (bilj. 11).

zaposlenici<sup>25</sup>. Tako zaposlenici obavljaju i dopunske poslove osnovne djelatnosti, manje složenosti, i to dio poslova upravnog rješavanja i studijsko analitičkih poslova i stručno operativnih poslova, te informaciono dokumentacione poslove, računovodstveno materijalne i administrativno tehničke poslove<sup>26</sup>. Međutim, zaposlenici mogu obavljati i sve poslove osnovne djelatnosti kada u instituciji ne zapošljava državne službenike, odnosno kada institucija ne pripada državnoj službi.

Prava i obaveze zaposlenika uređuju se ugovorom o radu<sup>27</sup>, a u skladu sa zakonom, odlukama Vijeća ministara, kolektivnim ugovorima, pravilnicima i drugim aktima<sup>28</sup>. O pravima i obavezama zaposlenika iz radnog odnosa na osnovu zakona, kolektivnog ugovora i podzakonskih propisa odlučuje poslodavac rješenjem uz odgovarajuću primjenu zakona kojim se uređuje upravni postupak<sup>29</sup>. Zaposlenik, koji smatra da mu je poslodavac povrijedio neko pravo iz radnog odnosa, može zahtijevati od poslodavca ostvarivanje tog prava, a ukoliko poslodavac ne riješi zahtjev pismeno u roku od 30 dana od dana kada je zahtjev podnesen ili zaposlenik nije zadovoljan odlukom poslodavca, može podnijeti tužbu pred Sudom Bosne i Hercegovine zbog povrede prava iz radnog odnosa. Podnošenje zahtjeva poslodavcu ne sprečava zaposlenika da traži zaštitu povrijeđenog prava pred Sudom Bosne i Hercegovine<sup>30</sup>.

Što se tiče raznih kategorija zaposlenika, a kako je već pomenuto, različiti posebni propisi doveli su do toga da u institucijama Bosne i Hercegovine u suštini postoje dvije potkategorije zaposlenika – zaposlenici u institucijama obuhvaćenim državnim službom koji obavljaju pomoćne i tehničke poslove, dakle namještenici, te kategorija zaposlenih, odnosno zaposlenici institucija koje su izuzete iz državne službe. Iz državne službe su izuzete određene institucije bilo samim Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, bilo drugim posebnim zakonom, a to su Centralna banka BiH, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Ured za reviziju institucija BiH, Obavještajno – sigurnosna agencija BiH, te neke regulatorne agencije (komunikacije, poštanski promet, i sl.)<sup>31</sup>.

U pogledu statusa druge kategorije (zaposlenici institucija BiH koje su izuzete iz sistema državne službe) postoje i pojedine odredbe posebnih zakona koje regulišu neke aspekte statusa. Tako na primjer, kod zaposlenih u Obavještajno – sigurnosnoj agenciji BiH, propisano je zapošljavanje bez javnog konkursa kao pravilo (a zapošljavanje po konkursu kao izuzetak), nešto drugačiji opći uvjeti za prijem, posebna prava i obaveze zaposlenih u odnosu na opće propise (nešto drugačija iako vrlo slična kao za državne službenike), nespojivosti, ocjeni rada, premještaju, disciplinskoj odgovornosti, plaćama i naknadama, te prestanku radnog odnosa<sup>32</sup>. Kod zaposlenih u Uredu za reviziju institucija BiH postoje posebne odredbe o nepristrasnosti, sukobu interesa i primjeni

<sup>24</sup> Tač. XIII Odluke o poslovima osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehničkim poslovima i uslovima za njihovo obavljanje u organima uprave institucija BiH (bilj. 12).

<sup>25</sup> Odredba čl. 59 st. 2 Zakona o upravi (bilj. 11) glasi: „Pomoćne i tehničke poslove za potrebe organa uprave obavljaju zaposlenici.“, što ne isključuje zaposlenike od obavljanja i drugih poslova kad postoji propis o tome.

<sup>26</sup> Tač. IV-XII Odluke o poslovima osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehničkim poslovima i uslovima za njihovo obavljanje u organima uprave institucija BiH (bilj. 12).

<sup>27</sup> Čl. 12 Zakona o radu u institucijama BiH (bilj. 21).

<sup>28</sup> Isto.

<sup>29</sup> Čl. 82, isto.

<sup>30</sup> Čl. 83 st. 1-4, isto.

<sup>31</sup> Čl. 6 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH (bilj. 9).

<sup>32</sup> Čl. 37-60 Zakona o Obavještajno – sigurnosnoj agenciji BiH, Sl. gl. BiH 12/04.

posebnih revizijskih standarda, pravima zaposlenih (slična kao kod državnih službenika), „nepodudarnosti“ (u stvari, sukobu interesa, takođe slično kao kod državnih službenika), zapošljavanju (opći uvjeti, izbor i imenovanje), disciplinskoj odgovornosti i postupku, te prestanku radnog odnosa<sup>33</sup>. Status zaposlenika imaju i svi zaposleni koji nisu nosioci pravosudne funkcije u Sudu Bosne i Hercegovine i Tužilaštvu Bosne i Hercegovine, pošto nemaju ni status državnih službenika<sup>34</sup>.

### 2.3. Policijski službenici

Policijski službenici su lica čiji je status uređen Zakonom o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine<sup>35</sup> i svoje aktivnosti obavljaju u policijskim organima Bosne i Hercegovine: Graničnoj policiji BiH, Državnoj agenciji za istrage i zaštitu (SIPA) i Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH. Policijski službenik zaključuje ugovor o radu<sup>36</sup>, kojim zasniva i radni odnos.

Policijski službenik obavlja poslove uprave, slično državnom službeniku, ali obavlja i dodatne poslove utvrđene Zakonom o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine<sup>37</sup> (uz zakon kojim se uređuje krivični postupak): provjera i utvrđivanje identiteta lica i stvari, obavljanje razgovora, privođenje, potraga za licima i stvarima, privremeno ograničavanje slobode kretanja, izdavanje upozorenja i naredbi, privremeno oduzimanje predmeta, korištenje tuđih vozila i komunikacionih sredstava, pregled lica, stvari i prevoznih sredstava, snimanje na javnim mjestima, upotreba sile, obrada ličnih podataka, vođenje evidencija i zaprimanje prijave.

Policijski službenik će se pri vršenju svojih dužnosti rukovoditi opštim interesom te naročito služiti i pomagati javnosti, biće nepristrasan te izbjegavati aktivnosti ili propuste koji su nespojivi sa dužnostima ili koji krše dužnosti regulisane zakonom. Uvijek će se uzdržavati od javnog ispoljavanja političkih uvjerenja; a od javnog ispoljavanja vjerskih uvjerenja dok je na dužnosti; policijski službenik neće tražiti niti prihvaćati za sebe ili svoje srodnike bilo kakvu dobit, korist, uslugu ili kakvu drugu naknadu, osim onih dozvoljenih ovim zakonom; te će tokom i van radnog vremena djelovati na način koji odgovara interesu i ugledu policijskog organa; policijski službenik pridržavaće se i svih drugih dužnosti propisanih zakonom i podzakonskim aktima<sup>38</sup>.

Policijski službenik ima pravo na stalno radno mjesto do trenutka dok se ne steknu uslovi za penzionisanje, ako nije drugačije regulisano zakonom, na odmor kako je određeno zakonom, da bude nagrađen za dužnosti i obavljanje poslova kako je određeno zakonom i odgovarajućim propisima, na platu i nadoknade u skladu sa zakonom i odgovarajućim propisima, na napredovanje u karijeri i profesionalni razvoj kroz obuku i na drugi način, da osniva i učlanjuje se u sindikat ili profesionalno udruženje u skladu sa zakonom, na fer i pravično postupanje bez

<sup>33</sup> Čl. 28-38 Zakona o reviziji institucija BiH, Sl. gl. BiH 12/06.

<sup>34</sup> Shodno čl. 1 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, koji ne propisuje primjenu istog na pravosudne institucije, iako i čl. 21 Zakona o Tužilaštvu BiH, Sl. gl. BiH 49/09, upućuje na shodnu primjenu (samo) propisa o radnim odnosima zaposlenih u institucijama BiH, dakle samo Zakona o radu u institucijama BiH (bilj. 21).

<sup>35</sup> Sl. gl. BiH, 27/04, 63/04, 5/06, 33/06, 58/06, 15/08 i 63/08, 35/09 i 7/12.

<sup>36</sup> Čl. 54 Zakona o policijskim službenicima BiH (bilj. 35).

<sup>37</sup> Čl. 10, isto.

<sup>38</sup> Čl. 36, isto.

obzira na pol, rasu, racionalno ili društveno porijeklo, religiju, entitetsko državljanstvo, mjesto stanovanja, političko ili drugo mišljenje, rođenje, dob, imovinski, bračni ili drugi status, da nadređeni i podređeni postupaju s njim uz poštovanje ljudskog dostojanstva te da se nepotrebno ne dovodi u fizičku opasnost<sup>39</sup>.

Policijski službenik može izjaviti žalbu Odboru za žalbe policijskih službenika, koji je nezavisno tijelo Vijeća ministara BiH, u pogledu odluka policijskih organa ili u slučaju nedonošenja odluka od strane policijskog organa. Odluke Odbora za žalbe policijskih službenika su konačne i moraju se izvršavati bez odgađanja, s tim da mogu biti predmet sudskog preispitivanja u skladu sa zakonima Bosne i Hercegovine<sup>40</sup>.

Kod policijskih službenika nema potkategorija u smislu različitog statusa, osim u pogledu direktora i zamjenika direktora policijskih tijela, čije je imenovanje predmet posebnog zakona<sup>41</sup>.

#### 2.4. Vojna lica

Profesionalna vojna lica su lica čiji je status u cjelosti regulisan Zakonom o službi u oružanim snagama Bosne i Hercegovine<sup>42</sup>. Vojna lica primaju se u službu na osnovu ugovora<sup>43</sup>, koji se zvanično naziva ugovor o službi<sup>44</sup>.

Vojna lica obavljaju poslove i zadatke Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, a to su: učešće u operacijama kolektivne sigurnosti, u operacijama za podršku miru i samoodbrani, uključujući i borbu protiv terorizma, pružanje vojne odbrane Bosni i Hercegovini i njenim državljanima u slučaju napada, pomoć civilnim organima u reagiranju na prirodne i druge katastrofe i nesreće, protuminsko djelovanje u Bosni i Hercegovini, te ispunjenje međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine<sup>45</sup>.

Vojna lica imaju sljedeća prava i dužnosti: štiti suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim pravom; pridržavati se Zakona o odbrani, naloga, propisa i naređenja ministra obrane, kao i sigurnosne politike i odbrambene politike Bosne i Hercegovine; pridržavati se važećih propisa u Oružanim snagama i pravila službe Oružanih snaga; te jačati vojnu disciplinu, izgrađivati dobre međuljudske odnose u vojnim jedinicama i vojnim ustanovama; unapređivati humana etička načela; stručno se usavršavati i pomagati usavršavanju drugih pripadnika Oružanih snaga; čuvati naoružanje i druga materijalna sredstva koja su mu povjerena u službi; profesionalno i besprijekorno obavljati dužnosti i izvršavati dobivena naređenja; ličnim primjerom discipline, hrabrosti i samopožrtvovanja uticati na druge pripadnike Oružanih snaga; iskazivati samoinicijativu i kreativnost u obavljanju službe; posjedovati i nositi vojne iskaznice kojima dokazuje pripadnost Oružanim snagama, poštovati norme ponašanja u službi i izvan službe<sup>46</sup>.

<sup>39</sup> Čl. 39, isto.

<sup>40</sup> Čl. 121 Zakona o policijskim službenicima BiH (bilj. 35), a sudsko preispitivanje znači vođenje radnog spora u skladu sa zakonom kojim je uređen parnični postupak, što znači sudsku zaštitu kao kod zaposlenika.

<sup>41</sup> Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, Sl. gl. BiH 36/08.

<sup>42</sup> Sl. gl. BiH 88/05, 53/07, 59/09, 74/10 i 42/12.

<sup>43</sup> Čl. 11 Zakona o službi u oružanim snagama BiH (bilj. 42).

<sup>44</sup> Čl. 96, 100, 103 itd, isto.

<sup>45</sup> Čl. 4 Zakona o odbrani BiH, Sl. gl. BiH 88/05.

<sup>46</sup> Čl. 15 Zakona o službi u oružanim snagama BiH (bilj. 42).

Za donošenje rješenja u upravnom postupku nadležan je komandant jedinice u kojoj se lice o čijem se pravu, odnosno obavezi rješava nalazi u službi<sup>47</sup>. U slučaju da zakonom ili propisom donesenim na osnovu zakona nije određena nadležnost drugoga organa, za rješavanje u prvom stepenu nadležan je starješina na položaju komandanta samostalnog bataljona, odnosno jedinice istog ili višeg nivoa, dok po žalbi na ovu odluku rješava komandant jedinice nadređen starješini koji je donio prvostepenu odluku<sup>48</sup>. Akti o unapređenju, premještaju i raspoređivanju oficira i podoficira ne obrazlažu se, a obrazloženje se daje samo u slučaju kada se zahtjev za redovno unapređenje odbija, kao i u slučaju donošenja akata po žalbama. Žalba koju uloži profesionalno vojno lice na akt o postavljenju na dužnost, premještaju ili udaljenju s dužnosti ne odgađa njegovo izvršenje. Sudska zaštita protiv odluka u drugom stepenu načelno se osigurava u upravnom sporu, ali je protiv akata koji se odnose na premještaj, unapređenje, postavljenje i prestanak službe profesionalnog vojnog lica upravni spor zakonom isključen<sup>49</sup>.

## 2.5. Savjetnici

Status savjetnika regulisan je Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Iako eksplicitna norma o aktu imenovanja izostaje, može se zaključiti da se savjetnik imenuje aktom koji donosi savjetovano lice<sup>50</sup> čime zasniva i radni odnos.

Savjetnici se imenuju za obavljanje poslova koji su u neposrednoj vezi s poslovima rukovodioca ili zamjenika rukovodioca institucije. Odnosno, za savjetovanje rukovodioca i zamjenika rukovodioca u određenoj oblasti rada i za svoj rad odgovaraju rukovodiocu institucije ili zamjeniku rukovodioca institucije<sup>51</sup>. Status savjetnika takođe imaju i šefovi kabineta rukovodilaca institucija<sup>52</sup>, te sekretar Zajedničke službe i sekretari domova u Parlamentarnoj skupštini BiH<sup>53</sup>, koji se prema propisima Parlamentarne skupštine nazivaju imenovani funkcioneri<sup>54</sup> a zadatak im je rukovođenje Sekretarijatom Parlamentarne skupštine.

Savjetnik je nepristrasan, te naročito izbjegava aktivnosti ili propuste u vršenju svoje profesionalne dužnosti koje krše ili su nespojive sa dužnostima utvrđenim zakonom i suzdržava se od javnog ispoljavanja svojih političkih uvjerenja<sup>55</sup>, a ponaša se i u skladu sa Kodeksom državnih službenika<sup>56</sup>.

<sup>47</sup> Čl. 182, isto.

<sup>48</sup> Čl. 181, isto.

<sup>49</sup> Čl. 179 Zakona o službi u oružanim snagama BiH (bilj. 42).

<sup>50</sup> „Savjetovano lice“ nije striktno zakonski pojam, ali se pojavljuje u određenoj legislativi, npr. čl. 4 i 6 Odluke o specifičnim slučajevima nespojivosti sa radnim mjestom savjetnika, Sl. gl. BiH 41/13; „savjetovana lica“ su tako članovi Parlamentarne skupštine BiH, članovi Predsjedništva BiH, predsjedavajući Vijeća ministara BiH, ministri i zamjenici ministara, te drugi rukovodioci i zamjenici rukovodilaca institucija BiH.

<sup>51</sup> Čl. 9 Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 30/13.

<sup>52</sup> Čl. 35 st. 5 Odluke o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH, Sl. gl. BiH 30/13.

<sup>53</sup> Čl. 4a i 18 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH (bilj. 9).

<sup>54</sup> Odluka o organizaciji Sekretarijata Parlamentarne skupštine BiH, Sl. gl. BiH 92/05 i 63/08.

<sup>55</sup> Čl. 14 st. 3 tač. a), a u vezi sa čl. 5 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH (bilj. 9).

<sup>56</sup> Čl. 14 st. 5, a u vezi sa čl. 5, isto.



Savjetnik ima pravo na zaštitu svog fizičkog i moralnog integriteta od strane države tokom obavljanja službenih dužnosti<sup>57</sup>. Inače, savjetniku se ne garantuje sigurnost užívanja položaja, te ga može u svako doba razriješiti dužnosti savjetovano lice, bez navođenja razloga za razrješenje<sup>58</sup>. Neovisno o pravu savjetovanog lica da u svako doba razriješi savjetnika, mandat savjetnika ne može biti duži od mandata lica koje savjetuje i ne može se preinačiti u položaj državnog službenika<sup>59</sup>. Savjetnik uživa pravo na platu i naknade i sva druga prava iz radnog odnosa<sup>60</sup>, ali postoji mišljenje da savjetnici strogo uzevši, nisu u radnom odnosu (slično kao ni politički izabrana i imenovana lica)<sup>61</sup>.

Zakonom nije propisan karakter akta o imenovanju, razrješenju i odlučivanju o pravima i obavezama savjetnika, te se može pretpostaviti da isti nisu upravni već autoritarni akti, te protiv ovih akata nema pravne zaštite (ne može se izjaviti žalba niti voditi sudski spor), osim naravno vezano za potraživanja finansijske prirode koja se mogu ostvariti u parničnom postupku pred sudom. Argumentovano se može iznijeti suprotan stav, u smislu da je efikasna pravna zaštita isključena samo protiv akta o razrješenju savjetnika<sup>62</sup>, dok u pogledu ostalih prava iz službe pravna zaštita ne bi bila isključena<sup>63</sup>.

## 2.6. Nosioci pravosudnih funkcija

Nosioci pravosudnih funkcija na nivou Bosne i Hercegovine su sudije Suda Bosne i Hercegovine i tužioci Tužilaštva Bosne i Hercegovine. Način imenovanja svih sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini, uključujući i predsjednike sudova, jedinstveno je regulisan Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine<sup>64</sup>. Sve nosioce pravosudnih funkcija, po osnovu konkursa, eventualnog testiranja i obaveznog razgovora<sup>65</sup>, obrazloženom odlukom imenuje Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine<sup>66</sup>, a odluka o imenovanju se objavljuje u „Službenom glasniku BiH“<sup>67</sup>.

Na nivou Bosne i Hercegovine nema zakona o sudskoj i tužilačkoj funkciji ili službi. Inače, sudije i tužioci obavljaju dužnosti propisane procesnim zakonima Bosne i Hercegovine, te njihove dužnosti proizilaze iz tih zakona. Dok su odredbe o službi, koje se odnose na disciplinsku odgovornost, udaljenje od dužnosti, razrješenje i prestanak mandata nosilaca

<sup>57</sup> Čl. 15 st. 1 tač. f), a u vezi sa čl. 5, isto.

<sup>58</sup> Čl. 18 st. 1 tač. a), isto.

<sup>59</sup> Čl. 18 st. 1 tač. b) - d), isto.

<sup>60</sup> Čl. 5, isto. U pogledu novčanih primanja detaljno razrađeno legislativom o platama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>61</sup> Akšamija (bilj. 20).

<sup>62</sup> S obzirom na formulaciju iz čl. 18 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH (bilj. 9), da se savjetniku ne garantuje sigurnost užívanja položaja i da može biti u svako doba razriješen.

<sup>63</sup> Ista bi se tada ostvarivala tužbom Sudu Bosne i Hercegovine kao za zaposlenike, što bi bio argument u korist teze da savjetnici jesu u radnom odnosu, iako bi to bio najbliži tzv. *At-will employment*-u iz američkog radnog prava, koje naše radnopravno zakonodavstvo inače ne poznaje (više o tome: *Employment At Will: What Does It Mean? I you are employed at will, your employer does not need good cause to fire you*, dostupno na <http://www.nolo.com/legal-encyclopedia/employment-at-will-definition-30022.html>, očitavanje: 01. 10. 2015.).

<sup>64</sup> Sl. gl. BiH 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08.

<sup>65</sup> Čl. 36-41 Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (bilj. 64).

<sup>66</sup> Čl. 44, isto.

<sup>67</sup> Čl. 45, isto.

pravosudne funkcije, nespojivosti sa dužnostima i imunitet, propisani odredbama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine.

Određena prava sudija i tužilaca su regulisana Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine<sup>68</sup>, te tako osim odredbi o plaćama i naknadama, a u nedostatku drugih propisa, ovaj zakon sadrži odredbe o radnom vremenu<sup>69</sup>, odsustvima<sup>70</sup>, te o zdravstvenom i penzijsko-invalidskom osiguranju<sup>71</sup>.

Posebni zakonski odredbi kojima se uređuje zaštita prava nosilaca pravosudnih funkcija nema, te se ista ostvaruje na isti način kao i kod zaposlenika institucija Bosne i Hercegovine; podnošenjem tužbe Sudu Bosne i Hercegovine. To je kod sudija Suda Bosne i Hercegovine izazivalo probleme u primjeni. Naime, davno je zauzet stav da bi se za suđenje u predmetima u kojima se kao stranka pojavljuje sudija tog suda morala primijeniti pravila o delegaciji nadležnosti<sup>72</sup>, što je kod Suda Bosne i Hercegovine bilo nemoguće, te je Ustavni sud Bosne i Hercegovine proglasio u tom smislu djelimično neustavnim<sup>73</sup> Zakon o parničnom postupku pred sudom Bosne i Hercegovine<sup>74</sup>. Tek je posljednja izmjena tog Zakona riješila i to pitanje, u smislu obavještavanja najvišeg suda entiteta ili Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine prema prebivalištu tužitelja, koji sud potom delegira takav predmet drugom nadležnom sudu<sup>75</sup>.

## 2.7. Nepolitički imenovana lica

Nepolitički imenovana lica: u ovu kategoriju spada relativno širok krug imenovanih lica koja nisu politički imenovana, a ne spadaju ni u druge kategorije zaposlenih (nisu ni državni službenici, ni policijski službenici, ni vojna lica, ni savjetnici, niti nosioci pravosudnih funkcija). Ova lica se po pravilu imenuju odlukom ili rješenjem nakon obavljenog javnog konkursa. Dakle po osnovu profesionalne sposobnosti iskazane kroz izborni proces<sup>76</sup>, i to najčešće primjenom Zakona o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine<sup>77</sup> kojim je propisano da će se primjenjivati (u tekstu zakona stoji: „čitati“),

<sup>68</sup> Sl. gl. BiH 90/05 i 32/07.

<sup>69</sup> Čl. 7 Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH (bilj. 68).

<sup>70</sup> Čl. 8-10, isto.

<sup>71</sup> Čl. 12 i 13, isto.

<sup>72</sup> Vrhovni sud BiH, br. P-331/87 od 10. 12. 1987. i br. P-199/87 od 29. 07. 1987, prema Odluci Ustavnog suda BiH, br. U-6/12, dostupna na: <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/>, očitavanje: 01. 10. 2015.

<sup>73</sup> Isto.

<sup>74</sup> Sl. gl. BiH 36/04, 84/07 i 58/13.

<sup>75</sup> Čl. 4a Zakona o parničnom postupku pred sudom BiH (bilj. 74), a misli se na nadležni prvostepeni (općinski ili osnovni) sud.

<sup>76</sup> Vrlo iznimno, odnosno u malom broju slučajeva ova lica se imenuju bez javnog oglašavanja, odnosno konkursa, i to kada postoji izričita norma o takvom imenovanju, kao na primjer generalni direktor, zamjenik generalnog direktora i glavni inspektor Obavještajno – sigurnosne agencije BiH, ali je njihovo imenovanje bez oglasa ili konkursa u skladu sa postavljanjem ostalih zaposlenih u Obavještajno – sigurnosnoj agenciji BiH (usp. pod 2.2 s. 5), kod kojih je javni konkurs iznimka, tako da je imenovanje rukovodstva ove institucije u skladu sa ostalim zapošljavanjem u toj instituciji.

<sup>77</sup> Sl. gl. BiH 37/03, a zakon je prvobitno bio nametnuo Visoki predstavnik Odlukom kojom se donosi zakon o ministarskim i vladinim imenovanjima BiH, Sl. gl. BiH 7/03.

zajedno sa i kao dopuna postojećim zakonima, pravilima i propisima Bosne i Hercegovine. Odnosno, isti se primjenjuje u onoj mjeri u kojoj posebnim propisom nije drugačije regulisano<sup>78</sup>.

U ovu kategoriju spadaju direktori i zamjenici direktora određenog broja agencija i drugih institucija BiH<sup>79</sup>, kao i članovi kolegijalnih tijela – komisija i vijeća (odborna, „ureda“, itd.). Iako se neki od njih ne biraju primjenom Zakona o ministarskim imenovanjima, već je izbor u cjelosti regulisan posebnim zakonom. U ovu kategoriju možda bi spadale i sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, koje zbog specifičnosti statusa ovdje nećemo posebno razmatrati.

Poslovi ove kategorije, koje obavljaju direktori i zamjenici direktora su: direktor (kao rukovodilac organa uprave) predstavlja organ uprave, organizuje i osigurava zakonito i efikasno obavljanje poslova, donosi propise i izdaje druge akte za koje je ovlašten i preuzima druge mjere iz nadležnosti organa uprave, te odlučuje u skladu sa zakonom o pravima, obavezama i odgovornostima državnih službenika i zaposlenika u vršenju službe<sup>80</sup>; zamjenik direktora zamjenjuje direktora ukoliko on nije u mogućnosti obavljati svoja ovlaštenja i obaveze<sup>81</sup>.

Pripadnici ove kategorije na položaju direktora donose propise s ciljem omogućavanja izvršavanja zakona i drugih propisa iz nadležnosti organa uprave kojim rukovode, kada su za to zakonom ovlašteni<sup>82</sup>; predlažu i daju preporuke u vezi s propisima iz okvira nadležnosti organa uprave kojim rukovode ili prema zaključku Vijeća ministara<sup>83</sup>; obavezni su razmatrati podnijete predstavke, primjedbe i prijedloge i pismeno odgovoriti na iste<sup>84</sup>; obavezni su savjesno vršiti povjerene im funkcije i lično su odgovorni za njihovo vršenje, kao i za rad organa kojim rukovode<sup>85</sup>. Oni su odgovorni ako se u izvršavanju svojih ovlaštenja i obaveza ne pridržavaju zakona, smjernica Parlamentarne skupštine, Predsjedništva i Vijeća ministara, te se u slučaju postojanja takvih okolnosti razriješiti dužnosti<sup>86</sup>.

Pripadnici ove kategorije imaju pravo podnijeti ostavku ako smatraju da nisu u mogućnosti uspješno obavljati povjerena ovlaštenja i obaveze i ne mogu preuzeti odgovornost za njihovo vršenje, a dužni su ostati na dužnosti do odluke o razrješenju ili do zakonskog roka, pri čemu ostavka ne sprječava postupak smjenjivanja<sup>87</sup>.

Poslovi koje obavljaju članovi kolegijalnih tijela koji pripadaju ovoj kategoriji, njihove obaveze i prava se načelno u cjelosti regulišu posebnim propisima.

<sup>78</sup> Čl. 18 Zakona o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH (bilj. 77).

<sup>79</sup> Od od svih rukovodilaca – direktora upravnih organizacija Bosne i Hercegovine, prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH se imenuju 24 direktora, dok se uz određenu ili potpunu primjenu Zakona o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH imenuje 23 direktora ili lica sa sličnim nazivom (generalni direktor, pravobranilac, ombudsmen za zaštitu potrošača, itd.); nadalje, tri direktora upravnih organizacija koja ne spadaju ni u ovu grupu imaju status policijskih službenika, te se biraju prema zakonima kojima se uređuje status ove kategorije - Akšamija (bilj. 20).

<sup>80</sup> Čl. 61 st. 2 Zakona o upravi (bilj. 11).

<sup>81</sup> Čl. 62 st. 1 Zakona o upravi (bilj. 11).

<sup>82</sup> Čl. 16, isto.

<sup>83</sup> Čl. 17, isto.

<sup>84</sup> Čl. 41, isto.

<sup>85</sup> Čl. 61 st. 4, isto.

<sup>86</sup> Čl. 66, isto.

<sup>87</sup> Čl. 68, isto.

Pitanje koje izaziva nedoumice u stručnoj zajednici jeste kojim zakonom je regulisan status ove kategorije (ako za pojedine funkcije nije regulisan posebnim zakonom), jer Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine reguliše samo oglašavanje, izbor i imenovanje. Iako postoji više stanovišta, preovladava stav da se primjenjuju opšti propisi o radnim odnosima, tako da se i pravna zaštita ove kategorije ostvaruje na isti način kao i kod zaposlenika institucija Bosne i Hercegovine, podnošenjem tužbe Sudu Bosne i Hercegovine<sup>88</sup>.

## 2.8. Politički izabrana ili imenovana lica

Politički izabrana ili imenovana lica: lica izabrana ili imenovana po Ustavu Bosne i Hercegovine, Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine<sup>89</sup> i drugim propisima kojima se regulišu izbori ili imenovanja. Na nivou BiH, to su članovi – poslanici Predstavničkog doma i delegati u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine, kao i lica imenovana u izvršnu vlast, odnosno predsjedavajući Vijeća ministara BiH, ministri i zamjenici ministara. Ova lica ili biraju neposredno birači ili ih imenuju ustavom određena tijela na prijedlog političkih stranaka koje sudjeluju u vlasti.

Poslovi, prava i obaveze izabranih zvaničnika određeni su Ustavom, zakonima i drugim propisima, dok se poslovi, prava i obaveze ministara i zamjenika ministara većinom identični onim kod nepolitički imenovanih lica (direktora i njihovih zamjenika).

Moguće je podržavati stav da ova lica uopće nisu u radnom odnosu, jer ih pravna nauka kao takve i svrstava – u kategoriju „lica izvan radnog odnosa“<sup>90</sup>. Pri tom, kod članova predstavničkih tijela mogu se pojaviti dvije situacije u pogledu statusa: ta lica mogu biti sasvim izvan radnog odnosa, pošto rade u svom zanimanju (privatnom sektoru, nedržavnom javnom sektoru, slobodnim profesijama, itd.) i za svoj rad u predstavničkom tijelu ne primaju platu već naknadu najčešće zvanu „paušal“; ostali članovi predstavničkih tijela koji su svoju funkciju „profesionalizovali“, kao i članovi Predsjedništva BiH i Vijeća ministara BiH koji imaju platu, naknade i druga prava iz radnog odnosa, ali nisu (barem stogo uzevši) u radnom odnosu, jer u njihovom statusu nedostaje neki od bitnih elemenata u pojmu radnog odnosa, pa bez obzira što oni ostvaruju sva prava iz radnopravnog statusa, ipak se ne može prihvatiti da su oni u radnom odnosu. To je poseban odnos, kvazi radni odnos, odnosno „službenički“ odnos posebne vrste<sup>91</sup>. Ovaj odnos je predmet regulacije posebnih propisa, ponekad i najvišeg nivoa (ustava).

Shodno tome, u pogledu pravne zaštite pripadnici ove kategorije mogu ostvarivati samo finansijska prava, tužbom u parničnom postupku; dok u pogledu ostalog – na primjer u slučaju razrješenja, pravo na sudsku zaštitu u načelu ne postoji, osim nekih oblika ustavnog spora<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> Postoji nedoumica u pogledu prava *prijavljenih kandidata* na pozicije koje pripadaju ovoj kategoriji u pogledu sudske zaštite, gdje je sudska praksa Suda Bosne i Hercegovine varirala od dozvoljavanja do potpunog negiranja, više o tome N. Akšamija, *Zaštita prava kandidata – pravni lijekovi u postupku javnog konkursa*, ZIPS 1311/15.

<sup>89</sup> Sl. gl. BiH 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.

<sup>90</sup> S. Dedić/J. Gradašćević – Sijerčić, *Radno pravo*, Sarajevo 2005, ss. 170 i dalje.

<sup>91</sup> Isto, s. 172.

<sup>92</sup> Akšamija (bilj. 20).

### 3. Kategorije zaposlenih u entitetskim organima

Većina kategorija zaposlenih koja je prethodno obrazložena (usp. tačku 2 s. 2 i dalje) postoji i u entitetskim organima, uz uvažavanje nekih funkcija koje se obavljaju samo na nivou Bosne i Hercegovine (nakon reforme sistema odbrane oružane snage su jedinstvene).

U statusu, poslovima, pravima i obavezama državnih službenika nema bitnijih razlika. Međutim, izuzetaka koji postoje za diplomatsko-konzularnu, poresko-carinsku i službu u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, nema, bilo iz razloga što takve službe ni ne postoje u entitetima; bilo iz razloga što i tamo gdje postoje (npr. poreska služba) entitetski zakonodavac se odlučio da ne postoji potreba za izuzecima. Kod svih državnih službenika razlike postoje kod pravne zaštite pred sudom, jer se ista, posebno u Federaciji BiH, ostvaruje u radnom a ne u upravnom sporu. Ovakvo rješenje je moguće podvrći kritici<sup>93</sup>.

Veća razlika, posebno u Federaciji, postoji u pogledu pravnog položaja namještenika (u odnosu na zaposlenike u institucijama Bosne i Hercegovine). Razlika nije toliko u poslovima, koliko u zakonu koji reguliše njihov pravni status, s obzirom da Federacija jedina ima poseban Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>94</sup>. Po tom zakonu, namještenik zasniva radni odnos rješenjem o prijemu u radni odnos koji donosi rukovodilac organa državne službe<sup>95</sup>. Poslovi namještenika su slični ili gotovo isti poslovima zaposlenika u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>96</sup>, dok su obim dužnosti i prava vrlo slični onim za državne službenike<sup>97</sup>. Pravna zaštita ove kategorije identična je sistemu pravne zaštite za državne službenike u Federaciji, što uključuje žalbu Odboru državne službe za žalbe Federacije, dok se pravna zaštita ostvaruje pred nadležnim redovnim sudom<sup>98</sup> (u parničnom postupku).

Kako je pomenuto, ostale kategorije imaju vrlo sličan ili isti način zasnivanja radnopravnog statusa, poslove, prava i dužnosti, čak i kod nosilaca pravosudnih funkcija, posebno što su entitetski zakoni o sudskoj i tužilačkoj funkciji gotovo u potpunosti derogirani kako Zakonom o visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovini i njegovim podzakonskim aktima, tako i entitetskim zakonima o plaćama nosilaca pravosudnih funkcija<sup>99</sup>.

### 4. Neki prijedlozi i uticaj novog Zakona o radu

<sup>93</sup> Što bi daleko prevazišlo obim ovog rada, a nije mu ni cilj, iako je u većini pravnih poredaka regije odluke žalbenog organa za državne službenika preispituju se u upravnom, a ne u radnom sporu (zakoni o državnim službenicima Hrvatske, Srbije i Crne Gore dostupni su na: <http://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>, očitavanje: 01. 10. 2015; [http://www.hidmet.gov.rs/podaci/download/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima.pdf](http://www.hidmet.gov.rs/podaci/download/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.pdf), očitavanje: 01. 10. 2015; <http://www.uzk.co.me/images/stories/dokumenti/1%20e%20-%20biblioteka/zakon%20o%20drzavnim%20sluzbenicima%20i%20namjestenicima%203.10.2014.pdf>), očitavanje: 01. 10. 2015.

<sup>94</sup> Sl. nov. FBiH 49/05.

<sup>95</sup> Čl. 25 Zakona o namještenicima u organima državne službe u Federaciji BiH (bilj. 94).

<sup>96</sup> Čl. 6, isto.

<sup>97</sup> Čl. 8-14, isto.

<sup>98</sup> Čl. 16, isto.

<sup>99</sup> Akšamija (bilj. 20).

Može se zaključiti da postoje mnogo veće razlike unutar različitih kategorija jednog nivoa vlasti, nego između istih kategorija različitih nivoa vlasti, što otvara potrebu za harmonizacijom propisa o različitim kategorijama uposlenih koji rade za državne organe istog nivoa vlasti. Ipak, ovo nije jedinstveno, jer između zakona koji uređuju status namještenika u Federaciji BiH i zaposlenika u institucijama Bosne i Hercegovine postoje velike razlike – Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine jeste recepcija zakona o državnoj službi<sup>100</sup>, dok je Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine recepcija entitetskih zakona o radu.

Jedno od pitanja koje bi trebalo razmotriti jeste akt o zasnivanju radnog odnosa jer, kako je navedeno, državni službenici i entitetski namještenici zasnivaju radni odnos aktom o postavljenju ili imenovanju, kao i nepolitički imenovana lica i nosioci pravosudnih funkcija; dok s druge strane zaposlenici institucija Bosne i Hercegovine, policijski službenici i profesionalna vojna lica zasnivaju radni odnos ugovorom o radu ili ugovorom o službi.

S jedne strane, ugovor je u naše radno zakonodavstvo ušao putem Zakona o radu, a i pod inostranim uticajem. Pri tome se nije vodilo računa da *ugovor* (o radu ili o službi), koji logički dolazi kao posljedica *pregovaranja* nema nikakvog značaja u javnoj upravi – poslodavac koji zaključuje ugovor nema nikakvo pravo da odstupa od uslova propisanih zakonom, drugim propisima i eventualno kolektivnim ugovorima<sup>101</sup>. Ovakvi ugovori su tipski, a lice koje stupa u službu ih potpisuje po načelu „uzmi ili ostavi“. Na isti način bi se sva lica u javnoj službi mogla primati jednostranim aktom poslodavca kod kojeg takođe izostaje svaki element pregovaranja, posebno što većina zaposlenika institucija Bosne i Hercegovine ima ugovore o radu na neodređeno vrijeme čime se dosta izjednačavaju u pravima sa državnim službenicima. Ipak, u cilju unifikacije akata o stupanju u službu ne mora se potpuno isključiti ni mogućnost da ni neke kategorije, koje se sada primaju u službu jednostranim aktima, počnu zaključivati ugovore o radu ili ugovore o službi. Moguće da bi se neki budući reformski procesi mogli izmijeniti trenutnu situaciju iako ne postoji ni približno jedinstveni evropski standard po ovom pitanju<sup>102</sup>.

Unifikacija sistema zaposlenih mogla bi se izvršiti donošenjem okvirnog zakona o javnim službenicima. Za razliku od kodifikacije nekadašnjeg Zakona o javnim službenicima, ovaj zakon bi uređio samo osnove sistema javne službe koji se odnose na zajednička prava i obaveze svih kategorija, sistem žalbenih organa i uopće pravne zaštite, osnove sistema disciplinske i materijalne odgovornosti i ostalo što bi se moglo zajednički regulisati za sve ili većinu kategorija<sup>103</sup>.

Novi Zakon o radu<sup>104</sup> stupio je na snagu u avgustu ove godine i donio dosta novina u ovu oblast u Federaciji. Iako se isti ne primjenjuje na institucije Bosne i Hercegovine, njegov uticaj ne treba zanemariti, jer će (posebno nakon donošenja sličnog zakona u Republici Srpskoj) doći do

<sup>100</sup> S obzirom da je Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sl. nov. FBiH 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 4/12, recepcija Zakona o državnoj službi u institucijama BiH (bilj. 9).

<sup>101</sup> Kod zaključenja ugovora prilikom prijema u institucije Bosne i Hercegovine propisi u suštini ne dozvoljavaju pregovaranje niti o jednom elementu ugovora o radu, osim možda o datumu stupanja na posao.

<sup>102</sup> C. Demmke, *Evropske državne službe između tradicije i reforme*, Maastricht/Sarajevo 2004, ss. 99 i dalje.

<sup>103</sup> Ovakav Osnovni zakon o javnim zaposlenicima ima na primjer Španija, i on se odnosi na sve zaposlene i sve nivoje vlasti, dok se posebne kategorije regulišu posebnim zakonima, koje donose čak i različiti nivoi vlasti (lični arhiv autora).

<sup>104</sup> Sl. nov. FBiH 62/15.

određenih pokušaja harmonizacije, posebno u smislu izmjena vezano za Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine.

U pogledu kolektivnih ugovora, najznačajnija novina je da će isti važiti najviše tri godine, nakon čega se mogu produžavati<sup>105</sup>. Pored toga, uvodi se mogućnosti otkazivanja kolektivnog ugovora, kao i razlozi i rokovi za otkazivanje (samim kolektivnim ugovorom se mogu predvidjeti razlozi, postupak i rokovi za otkaz, a sporna pitanja vezano za kolektivne ugovore se rješavaju arbitražom, pri čemu se sastav arbitraže isto tako reguliše kolektivnim ugovorom)<sup>106</sup>. Svi kolektivni ugovori sklopljeni po do sada važećem zakonu se stavljaju van snage sklapanjem novih, a svakako se stavljaju van snage jednu godinu od dana stupanja novog zakona<sup>107</sup>.

Pomalo neodređeni zahtjev za fleksibilnost radnih mjesta je djelimično ugrađen u novi zakon, jer je i dalje ostavljena samo jedna mogućnost „trajnog“ premještaja, kroz otkaz s ponudom izmjenjenog ugovora o radu<sup>108</sup>, uz uvođenje privremenog premještaja u slučaju hitne potrebe (jednostrana odluka, pravni lijekovi ne odlažu izvršenje, ali samo do 60 dana)<sup>109</sup>. Rad na određeno vrijeme moguć je sada do tri godine (umjesto kako je bilo ranije do dvije godine)<sup>110</sup>. Do određenih izmjena je došlo u pogledu otpremnina<sup>111</sup>, a posebno plaća, jer se promoviraju različita primanja u odnosu na vještine i rezultat (uveden je dio plaće za radni učinak uz osnovnu plaću, pri čemu je donekle ugrađen i princip sličan principu „iste plaće za isti ili sličan posao“<sup>112</sup>, što je na nivou Bosne i Hercegovine predmet posebnog zakonodavstva.

Značajna novina jeste ukidanje prava direktnog obraćanja radnika sudu i skraćenje rokova (sada je uslov za obraćanje sudu prethodno obraćanje radnika poslodavcu, a rok je skraćen na 90 dana umjesto jedne godine)<sup>113</sup>, što je značajna novina koju bi trebalo ugraditi i u Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine. Za novčana potraživanja, ostavljena je mogućnost direktnog obraćanja sudu, a rok zastare od tri godine ostao je isti<sup>114</sup> (identičan kao u Zakonu o radu u institucijama Bosne i Hercegovine). Ljekarski pregled na koji može uputiti poslodavac<sup>115</sup> već postoji u institucijama Bosne i Hercegovine, iako bi odredbe Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine u tom dijelu trebalo poboljšati<sup>116</sup>.

## 5. Zaključak

Kao što se može zaključiti, u institucijama Bosne i Hercegovine, pa i entiteta, svoje zadatke obavlja veliki broj lica različitog statusa, tako da prava iz radnog odnosa ostvaruje čak osam glavnih kategorija lica, od kojih su državni službenici samo jedna. Postoje velike razlike u

<sup>105</sup> Čl. 140 Zakona o radu (bilj. 104).

<sup>106</sup> Čl. 147, isto.

<sup>107</sup> Čl. 182, isto.

<sup>108</sup> Čl. 107, isto.

<sup>109</sup> Čl. 108, isto.

<sup>110</sup> Čl. 22 st. 3, isto.

<sup>111</sup> Čl. 111, isto.

<sup>112</sup> Čl. 77, isto.

<sup>113</sup> Čl. 114, isto.

<sup>114</sup> Čl. 115, isto.

<sup>115</sup> Čl. 56 st. 2 i 3, isto.

<sup>116</sup> Čl. 45 st. 6 Zakona o radu u institucijama BiH (bilj. 21).

zasnivanju radnog odnosa, pri čemu jedan broj kategorija zasniva radni odnos ugovorom, dok drugi zasnivaju radni odnos jednostranim aktom o postavljenju ili o imenovanju. U javnom sektoru, ne može se objektivno opravdati postojanje pojedinačnih ugovora o radu (ili o službi), jer za razliku od opšteg režima radnih odnosa kod njihovog zaključivanja izostaje u potpunosti element pregovaranja zbog ograničenosti javnog sektora propisima. Ipak ni mogućnost uvođenja ugovora kod svih javnih službenika ne treba potpuno odbaciti.

Potrebna harmonizacija bi se mogla postići donošenjem jednog okvirnog zakona o javnim službenicima, bilo jedinstvenog za cijelu zemlju, bilo tri zakona za različite upravne nivoe, koji za razliku od ranijeg Zakona o javnim službenicima ne bi predstavljao kodifikaciju. Istovremeno, takav zakon bi se mogao proširiti i na nedržavni javni sektor (obrazovanje, zdravstvo, nauka, kultura) koji je do danas ostao ne samo izvan reformi, već sa sistemom radnih odnosa pogodnim za privatni ali ne i za javni sektor.

Novi zakoni o radu donijet će značajne izmjene, posebno u sferi kolektivnog ugovaranja, koje će imati određeni uticaj i na nivo Bosne i Hercegovine.