

Amela Hasić-Imamović*¹

SLUŽBENIČKI STATUS JAVNIH SLUŽBENIKA U BOSNI I HERCEGOVINI SA POSEBNIM OSVRTOM NA EVROPSKE STANDARDE SLUŽBENIČKOG PRAVA

Sažetak

U pozitivnoj regulativi Bosne i Hercegovine o zaposlenim u državnim organima i službama nedostaju odredbe o javnim službenicima. Javni službenik je genusni pojam koji obuhvata državne službenike i namještenike, kao i zaposlene u javnim službama. Pravni položaj javnih službenika se sagledava analizom zakona i podzakonskih propisa koji uređuju njihov status.

Evropski standardi u pogledu službeničkog prava su razvijeni u okviru Vijeća Evrope i Evropske unije. Obzirom da su evropske institucije odredile upravnu reformu kao jedan od kriterija za članstvo, evropski standardi u pogledu službeničkog prava su postali dio šireg korpusa standarda i pravila postavljenih u svrhu jačanja upravnog kapaciteta potencijalnih članica Evropske unije, modernizacije i poboljšanja kvalitete i efikasnosti javne uprave. Oni su zajedno sa načelima evropskog upravnog prostora usvojena u nacionalnim zakonodavstvima država članica Evropske unije, ali također i u praksi evropskih institucija, te kao takva predstavljaju kriterije za procjenu institucionalnog kapaciteta javnih uprava država kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.

Zakonski principi koje usvajaju zakoni o državnoj službi u Bosni i Hercegovini su usklađeni sa principima evropskog administrativnog prostora i odnose se na: profesionalnost, nepristrasnost, odgovornost, poštenje, transparentnost, efikasnost, ekonomičnost. Međutim, iako su u formalno-pravnom smislu ovi uslovi uglavnom ispunjeni, problemi se javljaju u procesu primjene zakona.

Ključne riječi: javni službenici, državni službenici, evropski standardi, Vijeće Evrope, Evropska unija

¹ Doktorantica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Tuzli; Stručna savjetnica za normativno-pravne poslove u Službi za prostorno uređenje i zaštitu okoline Grada Tuzla

1. Uvod

U novije vrijeme značajnu pažnju zakonodavca, naučnika i praktičara zaokuplja pitanje službeničkog statusa javnih službenika. U skladu sa shvaćanjem javne službe kao posebnog posla koji se obavlja u općem interesu razvio se i pojam javnog službenika kao osobe koja obavlja društveno korisne poslove za zajednicu zbog čega njegov status ima javnopravni karakter i uređuje se odredbama službeničkog prava.² Savremeno regulisanje sistema službeničkih odnosa u Bosni i Hercegovini je izvršeno u periodu prvih deset godina ovog vijeka kao posljedica reforme u različitim oblastima: javnoj upravi, policiji, pravosuđu i oružanim snagama. Procesi reformi doveli su do uskog koncepta državne službe u kojem samo zaposleni u državnoj upravi koji obavljaju poslove uprave imaju status državnih službenika. S tim u vezi, u upravi su razdvojene kategorije državnih službenika (osobe koji obavljaju poslove uprave, odnosno osnovne djelatnosti, i za koje je kao jedan od uslova za obavljanje te djelatnosti visoko obrazovanje), od zaposlenika ili namještenika koji obavljaju u načelu pomoćne i tehničke poslove.

Bosna i Hercegovina je 16. juna 2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskim zajednicama i njihovim državama članicama (u daljem tekstu: SSP) koji je stupio na snagu 1. juna 2015. godine. BiH je podnijela zahtjev za pridruživanje Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU) 15. februara 2016. godine i sada je potencijalni kandidat za članstvo u EU. Reforma javne uprave, zajedno sa vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem jedno je od temeljnih procesa proširenja, te ugovorna obaveza iz SSP. Evropska komisija u izvještajima za Bosnu i Hercegovinu od 2015. godine do danas, a u novije vrijeme i Mišljenju Evropske komisije iz 2019. godine³ o zahtjevu za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji konstatuje da se Bosna i Hercegovina nalazi u ranoj fazi reforme, te preporučuje da BiH završi neophodne korake u reformi javne uprave s ciljem unapređenja sveukupnog funkcionisanja javne uprave osiguravanjem profesionalne i depolitizirane državne službe i koordiniranim pristupom u kreiranju politika u cijeloj državi. Najčešće se profesionalizacijom državne uprave nastoji postići efekat dobrog upravljanja (*good governance*). Brojni su pokušaji uspostavljanja profesionalizma u državnoj službi, naročito kroz upravne reforme (*administrative reforms*) koje su sastavni dio procesa

² G. Marčetić, I. Lopižić, „Službenički status javnih službenika u Republici Hrvatskoj i zemljama Europske unije“, *Radno i socijalno pravo – časopis za teoriju i praksu radnog i socijalnog prava*, vol. 19., br. 1/2015, str. 65.

³ Brisel, 29.05.2019.COM (2019) 261 final, 15. <https://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf> (pristup: 30. novembar 2020.)

integracije BiH u EU.⁴

U prvom dijelu teksta će se izložiti pojmovno određenje javnog službenika, i to sa organizacijskog (formalnog), funkcionalnog (sadržajnog) i mješovitog pristupa, te će se obrazložiti razlika između državnih funkcionera i službenika, te razlika između javnih službenika i državnih službenika. Drugi dio teksta će biti posvećen pravnom položaju pojedinih kategorija javnih službenika u Bosni i Hercegovini. Radnopravni status državnih službenika će biti obražen na sva četiri političko teritorijalna nivoa u Bosni i Hercegovini (na državnom nivou za državne službenike u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, u entitetima Bosne i Hercegovine za entitetske državne službenike i ostale uposlenike u organima državne vlasti i na nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine za državne službenike i ostale uposlenike u tijelima državne vlasti). Treći dio teksta će biti posvećen međunarodno – pravnim standardima u kontekstu službeničkog prava, gdje će se dati osvrt na Konvenciju o radnim odnosima u javnoj službi koju je 27. juna 1978. godine usvojila Međunarodna organizacija rada. Na kraju će biti obrazloženi evropski upravni standardi službeničkog prava gdje će se dati prikaz standarda i načela službeničkog prava u dokumentima Vijeća Evrope, a zatim i standarda i načela službeničkog prava u pravnim aktima Evropske unije. Definiranje i kodifikacija zajedničkih standarda i načela koja bi vrijedila u evropskom administrativnom prostoru i predstavljala osnov za orijentaciju zemalja kandidata za članstvo predstavljalo je iznimno složen i zahtjevan zadatak koje je uspješno obavljen uz ključni doprinos SIGMA-e. Ta su načela, kao i načela evropskog upravnog prostora općenito, usvojena u nacionalnim zakonodavstvima država članica i razvijena u praksi evropskih institucija, te kao takva predstavljaju kriterije za procjenu institucionalnog kapaciteta javnih uprava država kandidata.

2. Određivanje pojma javnog službenika

Pojam službenika je središnji pojam službeničkog prava a sadržajno definiranje tog pojma jedan je od temeljnih zadataka teorije službeničkog prava.⁵ Određivanje pojma javnog službenika jeste jedno od najspornijih pitanja u teoriji upravnog prava, jer su moguće razne polazne tačke i jer pozitivna prava u raznim zemljama na razne načine regulišu pravni status pojedinih grupa učesnika u cjelokupnoj aktivnosti javne uprave, dajući pojam javnog službenika izričito ili ga sadržavajući prećutno. Treba naročito skrenuti pažnju na to da kod određivanja pojma javnog službenika postoje teorijski pojmovi, koji utvrđuje i njihove definicije, odnosno opise koje daje pravna nauka i pozitivno - pravni pojmovi, koje daju zakoni i

⁴ J. Hušić, „Uloga i značaj državnih službenika u ostvarivanju prava građana na lokalnu samoupravu u Federaciji Bosne i Hercegovine“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 54, 4/2017, 928.

⁵ I. Borković, „*Službeničko pravo*“, Informator, Zagreb, 1999, 32.

drugi pravni propisi svake zemlje u neposrednom praktičnom cilju, s obzirom na svoj neposredni predmet regulisanja. Svakako da i pravna nauka pri utvrđivanju ovih pojmova vodi, i mora da vodi, računa o pozitivnom pravu, ali ona nastoji da odredi opšti pojam javnog službenika, koji važi za pozitivno pravo (a ne samo određeni zakon) jedne ili više država, prema tome da li nastoji dati najopštiji ili manje opšti pojam.⁶

Ako se općenito promatra, teorijski pristup definiranju pojma javnog službenika polazi sa dva aspekta: organizacijskog (formalnog) i funkcionalnog (sadržajnog). Osim toga, postoji i tzv. mješoviti pristup koji u definiranju pojma javnog službenika koristi jednako organizacijske kao i funkcionalne elemente.⁷

Definicije koje polaze od organizacijskog aspekta određuju pojam javnog službenika prema organizacijskom obliku tijela u kojem službenik obavlja poslove na koje je imenovan. Na taj se način tim pojmom pokrivaju sve osobe koje u taksativno nabrojenim tijelima rade. Organizacijski (formalni) pojam javnog službenika je najjednostavniji. Njegovu podlogu čine organizacijski oblici tijela u kojima službenik obavlja poslove i zadatke. S obzirom na to taj je pojam moguće dati tako da se općom odredbom utvrdi organizacijski oblik i onda sve osobe koje obavljaju službu u tom organizacijskom obliku dobivaju kvalifikaciju službenika.⁸

Funkcionalni (sadržajni) pojam javnog službenika određuje pojam javnog službenika prema sadržaju funkcije koju obavlja, te prema ostalim svojstvima koji iz obavljanja službeničke funkcije proizilaze. Primjenom ovog principa, javni službenik se pojmovno određuje prema prirodi službe koju obavlja, nezavisno o svojim ličnim svojstvima.⁹

Obzirom da određivanje pojma javnog službenika sa organizacijskog i funkcionalnog sadržaja sadrži određene slabosti, sve više se koristi mješoviti (kombinirani) način određivanja javnog službenika.¹⁰ Određivati pojam javnog službenika ovakvim načinom znači pojam vezivati jednako za organizacijska svojstva tijela u kojima službenik radi kao i za prirodu službe koju obavlja, prema

⁶ N. Stjepanović, „*Upravno pravo FNRJ – opšti deo*“, Drugo prepravljeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1958, 316.

⁷ I. Borković, „O pojmu službenika“, *Hrvatska komparativna javna uprava: Časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 1, br. 2/1999, 193.

⁸ Ibid. 194.

⁹ Ibid.

¹⁰ Neodređenost organizacijskog načina definiranja pojma javnog službenika proizilazi iz okolnosti što u javnim tijelima, prema kojima se stvara organizacijski pojam, radi velik broj osoba koje imaju različite uloge, pa prema tome neke od njih i ne moraju imati svojstvo javnog službenika. Nedostatak funkcionalnog načina definiranja pojma javnog službenika uočava se posebno u tome što postoji brojnost najrazličitijih funkcija koje onda uslovljavaju i raznolikosti u položaju i statusu osoba koje ih obavljaju. Ibid., 195.

kojoj se onda karakteriziraju njegova lična svojstva kao javnog službenika.¹¹

Da bi se pojam službenika mogao što jasnije i preciznije odrediti potrebno je povući razliku između državnih funkcionera i službenika, jer i jedni i drugi rade za državu i to dvije vrste rada: rad u vršenju funkcije i rad u službi.¹² Rad državnog funkcionera predstavlja vršenje djelatnosti državnog organa, a rad stručnog i pomoćnog osoblja predstavlja vršenje poslova u okviru djelatnosti državnog organa.¹³ Državne funkcionere biraju neposredno birači, ili ih imenuju ustavom određena tijela na prijedlog političkih stranaka koje sudjeluju u vlasti. Kao kriterij za izbor državnih funkcionera ne uzima se stručna sprema, već politička aktivnost i usmjerenost. Da bi se vršila funkcija neophodno je stručno znanje profesionalnog aparata kojeg čine zaposleni, odnosno službenici koji ove poslove vrše kao svoje zanimanje. Oba ova oblika rada vrše se istovremeno i oba su neposredno vezana za vršenje djelatnosti države, ali izvršioci ovog drugog oblika rada subordinirani su vršiocu prvog oblika rada, odnosno nosiocu funkcije. Različita priroda oba ova oblika rada uslovljava i različit status lica koja ih vrše.¹⁴ Moguće je podržati stav da državni funkcioneri uopće nisu u radnom odnosu, jer ih pravna nauka kao takve svrstava u kategoriju lica izvan radnog odnosa.¹⁵ Poslanici, odnosno članovi predstavničkih tijela svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini vrše svoju dužnost pored svog redovnog i stalnog zanimanja. To znači da se oni, po pravilu, već nalaze u radnom odnosu (npr. privatni sektor, slobodne profesije) i za svoj rad u predstavničkom tijelu ne primaju plaću, već naknadu koja se najčešće naziva „paušal“. Situacija je bitno drugačija kada su u pitanju članovi predstavničkih tijela koji vrše, pored funkcije člana, još i funkciju odnosno dužnost funkcionera na redovan i stalan način i za to primaju mjesečnu nagradu, odnosno naknadu umjesto plaće. Međutim, bez obzira što ova lica mogu ostvarivati 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. U ovu grupu visokih političkih funkcionera spadaju šefovi država, članovi kolektivnih predsjedništava, članovi vlada i drugi državni funkcioneri koji su izjednačeni sa položajem ovih funkcionera.¹⁶

Nadalje, pri definiranju općeg pojma službenika treba praviti razliku između

¹¹ *Ibid.*

¹² F. Sinanović, „Pojam i pravna priroda radnih odnosa u državnim organima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli*, br. 2/2015, 121.

¹³ A. Ilić, „Pojam, pravna priroda i subjekti službeničkog odnosa“, *Teme – časopis za društvene nauke*, Niš, 3/2011, str. 952.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ S. Dedić, J. Gradašćević – Sijerčić, *Radno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2005, 170.

¹⁶ *Ibid.*, 172.

pojma javni službenik i pojma državni službenik. U njihovom međusobnom odnosu pojam javni službenik je širi od pojma državni službenik. Posmatrano sa organizacijskog stajališta, pod pojmom javni službenik se podrazumijevaju sve osobe koje u svojstvu službenika obavljaju poslove **u državnim** organima, ali i u organima jedinica lokalne samouprave i uprave kao i u odgovarajućim javnim službama, odnosno pravnim osobama koje djeluju na osnovu zakonom povjerenih upravnih javnih ovlaštenja. Pojmom državni službenik, gledano sa istog stajališta, pokrivaju se osobe koje u svojstvu službenika rade isključivo u državnim organima.¹⁷ Javni službenik je osoba koja, imenovana ili postavljena na određeno radno mjesto u organima javne uprave i drugim državnim organima javne uprave i drugim državnim organima kao i organima jedinica lokalne samouprave i uprave, odnosno odgovarajućih javnih službi i pravnih osoba koje djeluju na osnovu javnih ovlaštenja, obavlja poslove u skladu sa svojom stručnom spremom, na profesionalan način, kao svoje trajno zanimanje.¹⁸

3. Pravni položaj javnih službenika u Bosni i Hercegovini

U pozitivnoj regulativi Bosne i Hercegovine o zaposlenim u državnim organima i službama nedostaju odredbe o javnim službenicima. Naime, javni službenik je genusni pojam koji obuhvata i državne službenike i namještenike, kao i zaposlene u javnim službama.¹⁹ Normativni okvir javne službe u Bosni i Hercegovini je izrazito policentričan, partikulariziran i disharmoničan. To je, prije svega, posljedica ustavne strukture države i preraspodjele zakonodavnih ovlaštenja pri čemu prevagu nose isključive nadležnosti nad zajedničkim nadležnostima centralnih organa i entiteta, odnosno kantona u Federaciji BiH.²⁰ Pravni položaj javnih službenika se sagledava analizom zakona i podzakonskih propisa koji uređuju njihov status. Profesor Sinanović u svom djelu „Pojam i pravna priroda radnih odnosa u državnim organima“ navodi da : „Službenički odnos državih službenika i ostalih uposlenika u organima javne vlasti u Bosni i Hercegovini zakonom i drugim pravnim propisima uređen je na četiri političko teritorijalna nivoa i to: na državnom nivou samo za službenike i ostale uposlenike u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, u entitetima Bosne i Hercegovine za entitetske državne službenike i ostale uposlenike u organima državne vlasti i na nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine za državne službenike i ostale uposlenike u tijelima državne vlasti, sa značajnim različitostima radnopravnih

¹⁷ I. Borković, „O pojmu službenika“, 202.

¹⁸ *Ibid.*, 203.

¹⁹ S. Dedić, J. Gradašćević – Sijerčić, 237.

²⁰ S. Maslo, „Pravni položaj državnih službenika u Bosni i Hercegovini de lege lata i de lege ferenda“, *Sveske za javno pravo*, 17/2014, 22.

statusnih rješenja.²¹ U nastavku rada će se posvetiti pažnja službeničkom statusu državnih službenika i namještenika, te statusu savjetnika.

3.1. Državni službenici i namještenici

U Bosni i Hercegovini su tek 2002. godine započeti reformski procesi na području javne uprave usvajanjem reformskih zakona kojima se na potpuno nov način u skladu sa principima evropskog prostora javne uprave uređuje sistem državne službe. Poslove javne uprave u Bosni i Hercegovini, koji obuhvataju osnovne i dopunske poslove u organima državne službe, obavljaju državni službenici i namještenici. Državne službenike savremena domaća pravna doktrina definira kao fizičke osobe koje nakon prijema u državnu službu rade za državu, obavljajući poslove kojima država u odnosu prema građanima nastupa kao javna vlast. U obavljanju tih poslova državni službenici, u većoj ili manjoj mjeri, ovisno o prirodi povjerenih im poslova, u ime države odlučuju o pravima i obavezama građana. Poslovi koje obavljaju državni službenici su posebna vrsta posla jer su njima sadržani elementi javne vlasti.²² Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je 2002. godine donijela Zakon o državnoj službi u institucijama BiH²³ (u daljem tekstu: ZDS BiH), dok je Narodna skupština Republike Srpske iste godine donijela Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske²⁴, koji je zamijenjen 2008. godine donošenjem Zakona o državnim službenicima²⁵ (u daljem tekstu: ZDS RS). Reforma državne službe u Federaciji BiH počinje 2003. godine donošenjem Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH²⁶ (u daljem tekstu: ZDS FBiH). Presudom Ustavnog suda FBiH, broj: U-27/09²⁷, kojom je utvrđeno da je 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 paralelizma u zakonodavnom regulisanju službeničkih odnosa u

²¹ F. Sinanović, 142.

²² J. Omejec, „Status državnih službenika: Pravna stajališta i praksa Europskog suda za ljudska prava, Europskog suda pravde i Ustavnog suda Republike Hrvatske“, *Hrvatska javna uprava, Hrvatska komparativna javna uprava: Časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 6, br. 2/2006, 50.

²³ „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, 40/12 i 93/17.

²⁴ „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 16/02, 62/02, 42/04, 49/06 i 20/07.

²⁵ „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16.

²⁶ „Službene novine Federacije BiH“, broj: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06, 04/12, 99/15 i 9/17 – presuda Ustavnog suda FBiH.

²⁷ Presuda Ustavnog suda FBiH, broj: U-27/09 („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 34/10).

FBiH. Do toga je u narednim godinama zaista i došlo, donošenjem kantonalnih zakona o državnoj službi. 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.²⁸ Većina kantona u FBiH ima posebne zakone o državnoj službi. Radna grupa Agencije za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine (ADSFBiH) je 2018. godine sačinila Komparativnu analizu zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine sa posebnim osvrtom na normativni okvir koji bliže uređuje radno-pravni status državnih službenika i namještenika u kantonima u kojima se primjenjuju posebni zakoni o državnoj službi/kantonalni zakoni.²⁹

U Brčko Distriktu je 2006. godine usvojen Zakon o državnoj službi Brčko Distrikta, koji je 2014. godine zamijenjen Zakonom o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine³⁰ (u daljem tekstu: ZDS BDBiH).

Navedeni zakoni predstavljaju generalne (opće) izvore službeničkog prava i regulišu osnovne radno – pravne institute. S druge strane, u odnosu na opći režim radnih odnosa, ovi zakoni predstavljaju *lex specialis* propise kojima se uređuju posebnosti radno – pravnog statusa državnih službenika.³¹

Poslove uprave u organima uprave Bosne i Hercegovine obavljaju državni službenici, policijski i ostali, dok pomoćne i tehničke poslove za potrebe organa uprave obavljaju zaposlenici.³² Na nivou Bosne i Hercegovine umjesto pojma namještenik se koristi pojam zaposlenik, a status zaposlenika je normiran Zakonom o radu u institucijama Bosne i Hercegovine.³³ Namještenici rade za državu, ali ne odlučuju o pravima i obavezama građana, nego vrše pomoćne, tehničke i druge poslove.

Predmet uređivanja Zakona o državnoj službi Bosne i Hercegovine i entitetskih zakona su vrste radnih mjesta – pozicije u državnoj službi, prava i dužnosti

²⁸ E. Mehmedović, S. Horić, „Službenički sistem u FBiH: pravni partikularizam i primjena à la carte – uzroci i posljedice“, *Sveske za javno pravo*, 35-36/2019, 67.

²⁹ Komparativna analiza zakona o državnoj službi u FBiH, dostupno na web stranici: <https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=0067f533-7fd7-4521-a096-5caae5e7ee54> (pristup 5. 12.2020. godine).

³⁰ „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj: 9/14, 37/15, 48/16, 9/17, 50/18, 14/19, 24/20 i 41/20.

³¹ E. Šehrić, „Pojam i pravna priroda radnog odnosa u državnoj službi“, *Revija za pravo i ekonomiju*, god. 17., br.1/2016, 173.

³² Član 69. Zakona o upravi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj: 32/02, 102/09 i 72/17).

³³ Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj: 26/04, 7/05, 48/05, 60/10, 32/13 i 93/17).

državnih službenika, upražnjena radna mjesta, premještaj, zapošljavanje, ocjena rada i unapređenje, uslovi rada, disciplinsku odgovornost, prestanak radnog odnosa državnog službenika i upravljanje državnom službom. Odredbama člana 1. stav (2) ZDS BiH, državni službenik je definisan kao osoba postavljena upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi, u skladu sa zakonom. ZDS FBiH pod državnim službenikom podrazumijeva lice koje je rješenjem postavljeno na radno mjesto u organ državne službe, u skladu sa zakonom. Radno-pravni status namještenika u organima državne uprave Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, grada i općina, poslovi koje obavljaju namještenici, plaće, naknade i druga prava, dužnosti i odgovornosti iz radnog odnosa i druga pitanja koja se odnose na radno-pravni status namještenika u organima državne službe u Federaciji je uređen Zakonom o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine.³⁴ ZDS RS kao državnog službenika definiše lice sa visokom stručnom spremom koje je zaposleno u organu republičke uprave i obavlja poslove osnovne djelatnosti organa republičke uprave. Izuzetno, državni službenik je i lice sa završenom višom i srednjom stručnom spremom u skladu sa uredbom Vlade³⁵. ZDS RS sadrži i odredbe o namještenicima koji su zaposleni bez statusa državnog službenika.³⁶ Odredbama člana 2. ZDS BDBiH državni službenik se definiše kao lice koje obavlja poslove osnovnih djelatnosti iz nadležnosti javne uprave i drugih institucija Brčko Distrikta BiH, kao što su: normativno-pravni poslovi, izvršavanje zakona i drugih propisa, odlučivanje u upravnom postupku, inspeksijski nadzor i ostali stručni i administrativni poslovi organa javne uprave. Istim Zakonom se javni službenik definiše kao lice koje obavlja stručne poslove u javnoj upravi koji po svojoj prirodi nisu upravnog karaktera, dok se namještenik definiše kao lice koje u javnoj upravi obavlja pomoćno-tehničke i druge poslove koji neposredno doprinosi da se poslovi iz nadležnosti organa javne uprave mogu obavljati potpuno i kvalitetno. Iz navedenih zakonskih definicija ZDS BDBiH se zaključuje da se ovim zakonom osim za državne službenike, propisuje i radno-pravni status javnih službenika i namještenika.

Posebnosti službeničkog odnosa proizilaze iz činjenica vezanih da je poslodavac državnog službenika država i da državni službenik u obavljanju svojih poslova često u odnosima s građanima nastupa kao nosilac državne vlasti.³⁷ Istovremeno, na nivou institucija Bosne i Hercegovine, na državnog službenika se primjenjuju

³⁴ "Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", broj: 49/05.

³⁵ Vlada uredbom propisuje kategorije državnih službenika i njihova zvanja i kriterijume za analitičku procjenu radnih mjesta (član 27. stav (2) ZDS RS).

³⁶ Namještenik je lice koje je zaposleno u republičkom organu i obavlja: administrativne, računovodstveno-finansijske ili pomoćno-tehničke poslove čije obavljanje je potrebno radi obavljanja poslova iz djelokuga republičkih organa uprave.

³⁷ J. Gradašević – Sijerčić, „Zaštita prava iz radnih odnosa uposlenika u institucijama BiH“, *Sveske za javno pravo*, 22/2015, 22.

Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine i drugi zakoni koji reguliraju prava i obaveze iz radnih odnosa, osim ako ZDS BiH nije drugačije utvrđeno (supsidijarna primjena zakona).³⁸

Pravni status državnih službenika na svim nivoima vlasti stiče se postavljanjem na jednu od zakonom propisanih pozicija u državnoj službi. Državna služba osigurava poštivanje i primjenu sljedećih principa: zakonitost, transparentnost i javnost, odgovornost, efikasnost, ekonomičnost, profesionalna nepristrasnosti i politička neutralnost.³⁹ Svim navedenim pozitivno – pravnim propisima koji normiraju službenički status državnih službenika su propisana prava i obaveze državnih službenika, te način prestanka statusa državnog službenika.

Zapošljavanje državnih službenika u institucijama BiH se vrši na osnovu internog ili javnog oglašavanja Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, a sprovodi je Komisija za izbor. Komisija za izbor provjerava i bira kandidata na osnovu profesionalnih sposobnosti procijenjenih putem javnog konkursa koji je identičan za sve kandidate koji se prijavljuju za isto radno mjesto. Državnog službenika postavlja Agencija u skladu sa rezultatom koji je kandidat postigao u izbornom procesu. Rukovodeće državne službenike imenuje mjerodavna institucija, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije, s liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs.

U Federaciji BiH, popuna upražnjenog radnog mjesta državnih službenika se vrši na osnovu internog premještaja, sporazumnog preuzimanja državnog službenika iz drugog organa državne službe, popunom upražnjenog radnom mjesta sa liste prekobrojnih ili putem javnog oglašavanja koje vrši Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine, ukoliko se upražnjeno radno mjesto nije moglo popuniti na neki ranije predviđen način. Agencija imenuje posebne Komisije za izbor koje su nepristrasne u provedbi javnog konkursa. Državnog službenika postavlja rukovodilac organa državne službe, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije, s liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs. Nezadovoljni kandidati imaju pravo podnošenja žalbe Odboru državne službe za žalbe.

U Republici Srpskoj, zasnivanje radnog odnosa u republičkim organima uprave vrši se putem javnog konkursa kojeg, na zahtjev republičkog organa, raspisuje i objavljuje Agencija za državnu upravu u sredstvima javnog informisanja. Sprovođenje postupka izbora državnog službenika vrši Komisija za izbor kandidata koju imenuje Agencija. Bliža pravila i procedure javne konkurencije za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika uređuju se pravilnikom koji donosi Agencija uz saglasnost Vlade. Kandidat ima pravo u roku od 15 dana od dana prijema obavještenja i rješenja o izboru da izjavi žalbu Odboru državne uprave za žalbe.

³⁸ Član 45. ZDS BiH.

³⁹ Član 3. ZDS BiH, član 4. ZDS FBiH, član 5. ZDS RS, član 4. ZDS BDBiH.

U Brčko Distriktu BiH, slobodna radna mjesta popunjavaju se preko javnog konkursa. Prije raspisivanja javnog konkursa, slobodno radno mjesto može se popuniti raspisivanjem internog oglasa u slučaju prekobrojnosti. Odbor za zapošljavanje je nezavisno tijelo koje provodi postupak zapošljavanja službenika i namještenika u organima uprave Distrikta. Odbor za zapošljavanje donosi odluku o izboru kandidata. Kandidat koji nije zadovoljan rezultatima postupka može uložiti žalbu Apelacijskom povjerenstvu u roku od 8 dana od dana prijema pismene obavijesti od Odbora za zapošljavanje. Gradonačelnik izdaje akt o imenovanju službenika čija forma i sadržaj se propisuju Pravilnikom o radu. Akt o imenovanju se objavljuje u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH.

Iz ranije navedenog zaključujemo da se postupci zapošljavanja u državnoj službi razlikuju na sva četiri političko teritorijalna nivoa u Bosni i Hercegovini, naročito u dijelu lica, odnosno organa koje je ovlašteno za izbor i postavljanje državnog službenika.

Odredbama ZDS BiH je propisano da se državni službenik može smatrati disciplinski odgovornim zbog kršenja službenih dužnosti utvrđenim ZDS BiH, nastalih kao rezultat njegove krivnje. Zakonom je propisano kakve povrede službenih dužnosti mogu biti. Odlukom Vijeća ministara će se detaljnije urediti povrede službene dužnosti, disciplinske mjere i disciplinski postupak. Na identičan način je normirana disciplinska odgovornost državnih službenika i u ZDS FBiH, s tim da će Vlada Federacije donijeti podzakonske akte kojima će se pobliže urediti povrede službenih dužnosti i regulirati pravila disciplinskog postupka. ZDS RS i ZDS BDBiH također sadrže odredbe o odgovornosti državnih službenika.

Uvidom u Komparativnu analizu zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine Radne grupe Agencije za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine, zaključujemo da kategorizacija radnih mjesta i mandat za rukovodeće pozicije nije identično normiran na nivou FBiH i kantona. U Kantonu 10 je uvedena treća kategorija državnih službenika sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima, dok se u Kantonu Sarajevo, Tuzlanskom i Bosansko – podrinjskom kantonu, kantonalnim zakonima uređuje samo jedna kategorija zaposlenih – državni službenici (nije normirana kategorija rukovodećih državnih službenika, nego su svi obuhvaćeni kategorijom državni službenici) i lica koja nisu državni službenici i koji se biraju na period od 5 godina (rukovodilac samostalne uprave i samostalne upravne organizacije i rukovodilac uprave i upravne organizacije koja se nalazi u sastavu organa državne službe).⁴⁰ Iako su uslovi za osiguravanje primjene načela profesionalnih sposobnosti uspostavljeni kroz solidno postavljeni pravni okvir, državna služba se nalazi pod dodatnim pritiscima da u radni odnos primi državne službenike koji imaju odgovarajuću

⁴⁰ Članovi 22. i 23. Zakona o državnoj službi u Tuzlanskom kantonu („Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj: 7/17, 10/17, 10/18 i 14/18).

političku ili drugu podršku.⁴¹ S tim u vezi, na ovom mjestu smatramo bitnim istaći činjenicu da je u Reformskoj agendi za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje od 2015. do 2018. godine⁴², u drugoj alineji tačke 13. navedeno da postoji potpora za snažniju reformu javne uprave na svim razinama vlasti. Sve razine vlasti će izraditi nove zakone o državnim službenicima i uposlenicima, uz pomoć Svjetske banke i SIGMA-e, da bi olakšali reformu javne uprave i uveli veću fleksibilnost radnih aranžmana. Ovi zakoni će biti usvojeni ubrzo nakon usvajanja novih zakona o radu u entitetima, kantonima i Brčko Distriktu. Kandidati za upošljavanje u državnoj službi će biti ocjenjivani na temelju prethodno određenih kriterija kvalificiranosti i rezultata testova kompetentnosti i tijela uprave će osigurati upošljavanje najbolje rangiranih.⁴³ Međutim, ukoliko za primjer uzmemo trenutno važeći ZDS FBiH, državnog službenika postavlja rukovodilac organa državne službe, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije, s liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs, odnosno u konkretnom slučaju se ne bira najbolje rangirani kandidat, nego bilo koji kandidat sa liste uspješnih kandidata, odnosno tijela uprave nisu osigurala upošljavanje najbolje rangiranih kandidata kako je to predviđeno Reformskom agendom. Rukovodilac je često politička osoba izabrana ili imenovana na mandatni period. Postavlja se pitanje kako će rukovodilac procijeniti kakav je koji kandidat kada ne učestvuje na stručnom ispitu, ni na pismenom dijelu niti na intervjuu.⁴⁴

Pored toga, spornim se smatra i sam izborni postupak prijema državnih službenika, odnosno stručni ispit, a koji se sastoji od pismenog i usmenog dijela (intervjua).⁴⁵ Pitanja na pismenom dijelu ispita se utvrđuju iz propisa koji su u skladu sa opisom radnog mjesta za koje je raspisan konkurs, te se za državne službenike pismeni dio stručnog ispita sastoji od 10 pitanja na koje je ponuđen opcijski odgovor, dok pravo pristupa na intervju imaju oni kandidati koji su dali tačan odgovor na minimalno 7 pitanja.⁴⁶ Smatramo da pismeni ispit, a koji se sastoji

⁴¹ N. Grubešić, „Izazovi u postupku zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH“, *Sveske za javno pravo*, 22/2015, 57.

⁴² Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje od 2015. do 2018. godine preuzeta sa web stranice: http://www.vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/default.aspx?id=20037&langTag=hr-HR, dana 02.06.2021. godine.

⁴³ Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje od 2015. do 2018. godine, 7.

⁴⁴ D. Klovo Kajić, „Zapošljavanje u državnu službu: zloupotrebe stručnog ispita i kako ih otkloniti“, preuzeto sa web stranice: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Delila_Klovo_Kajic.pdf, (03.06.2021. godine).

⁴⁵ Uslovi, način i program polaganja stručnog ispita u Federaciji Bosne i Hercegovine je normiran Uredbom o uslovima, načinu i programu za polaganje ispita općeg znanja i stručnog ispita za kandidate za državnu službu u Federaciji Bosne i Hercegovine (prečišćeni tekst) („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 10/18 i 9/19).

⁴⁶ Članovi 22., 23. i 26. Uredbe o uslovima, načinu i programu za polaganje ispita općeg znanja i stručnog ispita za kandidate za državnu službu u Federaciji Bosne i Hercegovine

od samo 10 pitanja i to sa ponuđenim opcijskim odgovorima, ne može da prikaže pravo znanje i kompetencije kandidata koji se prijavio na javni konkurs. Bilo bi svrsishodno uvođenje drugačijeg načina sprovođenja pismenog dijela ispita, kao što je naprimjer način da se pored pitanja sa opcijskim odgovorima, postavljaju i određena esejska pitanja i zadaci, kao što bi npr. bila izrada određenog upravnog akta. Uobičajena praksa na usmenom dijelu stručnog ispita je postavljanje ukupno 3 pitanja od strane Komisije za izbor. Prvo pitanje se odnosi na radno iskustvo kandidata, stručnu spremu, kvalifikacije, spremnost na timski rad, prilagođavanje novonastalim situacijama itd., dok se preostala dva pitanja odnose na propise koji su u skladu sa opisom radnog mjesta za koje je raspisan konkurs.⁴⁷ U ovom dijelu smatramo neophodnim reformu samog načina sprovođenja usmenog dijela ispita i to proširivanjem pitanja kojima bi se utvrdile kompetencije prijavljenih kandidata, kao što je utvrđivanje sposobnosti djelotvornog komuniciranja usmenim i pismenim putem sa rukovodiocima, kolegama, strankama i građanima, posvećenost ličnom usavršavanju i razvoju, sposobnost poduzimanja inicijative u djelokrugu poslova koje obavlja, inovativnost itd. Smatramo da Komisije za izbor ne bi trebale biti *ad hoc* Komisije, nego bi mogao slijediti primjer Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u kojem Odbor za zapošljavanje, kao nezavisno tijelo, sprovodi konkursnu proceduru. Upravo se Komisije za izbor državnih službenika u javnosti prepoznaju kao najslabija karika u procedurama izbora državnih službenika. Tako se prema izvještajima Transparency International BiH ističe da se u praksi članovima komisija iz institucija na koje se javni konkurs odnosi najviše zamjera da prilikom izbornog procesa favorizuju kandidate koji su već obavljali poslove u instituciji.⁴⁸

Postavljanje državnih službenika u svim kantonima obavlja rukovodilac organa sa Liste uspješnih kandidata, nakon sprovedenog stručnog ispita. U Tuzlanskom kantonu postavljanje državnog službenika vrši rukovodilac, sa liste uspješnih kandidata, bez prethodno pribavljenog mišljenja Agencije. U Kantonu Sarajevo i Bosansko – podrinjskom kantonu rukovodilac organa državne službe postavlja najuspješnijeg kandidata sa Liste uspješnih kandidata, nakon sprovedenog konkursa. Izuzetno, iz opravdanih razloga, u ovim kantonima, rukovodilac može postaviti kandidata bez obzira na redoslijed koji je utvrđen na Listi uspješnih kandidata. U Unsko – sanskom kantonu rukovodilac organa državne službe postavlja najuspješnijeg kandidata sa Liste uspješnih kandidata, bez provođenja intervjua. Izuzetno, iz opravdanih razloga, u ovom kantonu, rukovodilac može postaviti kandidata bez obzira na redoslijed koji je utvrđen na Listi uspješnih kandidata. U Kantonu 10 rukovodilac organa državne službe postavlja kandidata

⁴⁷ Izneseni stavovi predstavljaju lična iskustva autora kao kandidata na stručnim ispitima, a zatim i kao člana Komisije za prijem državnih službenika.

⁴⁸ S. Maslo, „Politika i javna uprava: aspekti politizacije državne službe u BiH“, *Sveske za javno pravo*, 22/2015, 65-66.

sa Liste uspješnih kandidata, uz primjenu općih smjernica kadrovske politike i podzakonskog propisa. Zaključujemo da je na nivou kantona postoje značajne razlike prilikom postavljenja državnih službenika. U nekim kantonima je rukovodiocu ostavljeno diskreciono pravo da izabere bilo kojeg kandidata sa liste uspješnih kandidata (npr. Tuzlanski kanton), dok je u drugim propisano da rukovodilac organa imenuje prvorangiranog/najuspješnijeg kandidata sa liste uspješnih kandidata (npr. Kanton Sarajevo) ali izuzetno, iz opravdanih razlog, rukovodilac može postaviti kandidata bez obzira na redoslijed koji je utvrđen na Listi uspješnih kandidata.

3.2. Savjetnici

Status savjetnika regulisan je Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu činjenicu da eksplicitna norma o aktu imenovanja nije propisana odredbama ZDS BiH, može se zaključiti da se savjetnik imenuje aktom koji donosi savjetovano lice, te se tim aktom i zasniva radni odnos. Status savjetnika imaju i sekretari domova Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i sekretar Zajedničke službe Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.⁴⁹

Odredbama člana 18. ZDS BiH je propisano da se sekretaru domova, sekretaru Zajedničke službe i savjetniku ne garantuje sigurnost uživanja položaja. Dalje je propisano da sekretar domova, sekretar Zajedničke službe i savjetnik mogu biti razriješeni dužnosti u bilo koje vrijeme od strane organa koji ga je imenovao, na prijedlog ovlaštenog predlagača. Mandat sekretara domova i sekretara Zajedničke službe ne može biti duži od mandata saziva Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, s tim što iste osobe mogu biti ponovno birane na istu dužnost, a njihova prava i obaveze se uređuju aktom o organizaciji Sekretarijata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Mandat savjetnika ne može biti duži od mandata osobe koju savjetuje. Imenovanje na mjesto sekretara domova, sekretara Zajedničke službe i savjetnika se ne može preinačiti u položaj državnog službenika sa sigurnošću uživanja položaja.

Ukoliko državni službenik, s izuzetkom rukovodećih državnih službenika, bude imenovan na položaj sekretara domova, sekretara Zajedničke službe i savjetnika, smatraće se da je na odsustvu od trenutka kada je imenovan. U tom slučaju, rukovodeći državni službenik podnosi ostavku na mjesto u državnoj službi.⁵⁰

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 za potraživanja finansijske prirode koja se mogu

⁴⁹ Član 4.a ZDS BiH.

⁵⁰ Član 18. ZDS BiH.

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, jer se savjetniku ne garantuje sigurnost uživanja položaja i u svako doba može biti razriješen, dok u pogledu ostalih prava iz službe pravna zaštita ne bi bila isključena, i 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 bilo najbližnije tzv. *At-will employment*-u iz američkog radnog prava, koje naše zakonodavstvo inače ne poznaje.⁵¹

4. Međunarodno – pravni standardi u kontekstu službeničkog prava

Službenički odnosi su rijetko predmet međunarodnog pravnog uređivanja. Međunarodna organizacija rada⁵² (u daljem tekstu: MOR) je 27. juna 1978. godine usvojila Konvenciju o radnim odnosima u javnoj službi. Bosna i Hercegovina je ratificirala ovu konvenciju 31. marta 2015. godine, a ista je stupila na snagu 31. marta 2016. godine. Odredbama člana 1. ove Konvencije propisano je da se ona primjenjuje na sve osobe koje zapošljavaju javne vlasti, u onoj mjeri u kojoj se na njih ne primjenjuju povoljnije odredbe iz ostalih međunarodnih konvencija. Nacionalnim zakonima ili propisima se određuje obim garancija, koji se prema ovoj Konvenciji primjenjuju na službenike visokog položaja, čije funkcije uobičajeno podrazumijevaju kreiranje politike ili rukovođenje, ili na zaposlene čije su dužnosti vrlo povjerljive prirode. Nadalje, nacionalnim zakonima ili propisima se određuje obim garancija, koji se prema ovoj konvenciji primjenjuju na oružane snage i policiju.

U svrhu ove Konvencije, pojam javni službenik označava svaku osobu koja je obuhvaćena ovom Konvencijom u skladu sa članom 1. iste.⁵³ Javni službenici uživaju odgovarajuću zaštitu od antisindikalne diskriminacije u pogledu njihovog zapošljavanja, uživaju potpunu nezavisnost od javnih organa te imaju olakšice

⁵¹ N. Akšamija, „Kategorije zaposlenih u institucijama BiH“, *Sveske za javno pravo*, 22/2015, 48.

⁵² Međunarodna organizacija rada (MOR) osnovana je 1919. godine, XIII. poglavljem Mirovnog sporazuma iz Versaillesa, kao međunarodna organizacija tripartitne strukture (okuplja vlade, poslodavce i sindikate), s ciljem promocije socijalne pravde i poboljšanja uslova rada i života u cijelom svijetu. Posvećena je postizanju jednakih mogućnosti žena i muškaraca za pošten i produktivan rad u uvjetima slobode, jednakosti, sigurnosti i ljudskog dostojanstva. Ona promovira prava na radu, pravične mogućnosti zapošljavanja, poboljšanje socijalne zaštite i jačanje socijalnog dijaloga. U članstvu MOR-a su trenutno 183 države. Bosna i Hercegovina je članica MOR-a od 1993. godine <https://www.ilo.org> (28. novembar 2020. godine).

⁵³ Član 2. Konvencije o radnim odnosima u javnoj službi.

za organiziracije javnih službenika.⁵⁴ U skladu sa nacionalnim uslovima i po potrebi preduzimaju se mjere kojima će stimulirati potpuni razvoj i korištenje mehanizma za pregovaranje o uslovima zapošljavanja između zainteresiranih javnih vlasti i organizacija javnih službenika, ili nekih drugih metoda kojima bi se predstavnicima javnih službi dopustilo učešće u rješavanju ovih pitanja.⁵⁵ Ova Konvencija sadrži i odredbe o rješavanju sporova i odredbe o građanskim i političkim pravima.

5. Evropski upravni standardi službeničkog prava

Evropski standardi u pogledu službeničkog prava razvijeni u okviru Vijeća Evrope i EU dio su šireg korpusa standarda i pravila postavljenih u svrhu jačanja upravnog kapaciteta potencijalnih članica EU, kao i modernizacije i poboljšanja kvalitete i efikasnosti javne uprave općenito.⁵⁶ S povećanjem broja upravnih poslova, javnih službi i porastom uprave, te činjenicom da državni službenici u svom radu vrše javne ovlasti, cjelovita pravna regulacija njihovog položaja postaje garancija kvalitete samih službenika i njihovog rada.⁵⁷

5.1. Standardi i načela službeničkog prava u dokumentima Vijeća Evrope⁵⁸

Osnovna načela dobre uprave su definirana zaključcima Evropske konferencije o pravu na dobru upravu u okviru Vijeća Evrope, koja ističu vladavinu prava kao njezin temelj i definiraju je putem sljedećih načela: jednakost, nediskriminacija, neutralnost, nepristrasnost, poštovanje prava na odbranu, transparentnost,

⁵⁴ Članovi 4., 5. i 6. Konvencije o radnim odnosima u javnoj službi.

⁵⁵ Član 7. Konvencije o radnim odnosima u javnoj službi.

⁵⁶ A. Musa, „Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005. “, *Hrvatska komparativna javna uprava: Časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 6, br. 4/2006, 126-127.

⁵⁷ S. Čović. et al., „Neka pitanja u regulaciji radnopravnog statusa državnih službenika“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 36, br.1/2015, 648.

⁵⁸ Vijeće Evrope (*Council of Europe*) je međunarodna organizacija 47 država članica šire evropske regije, čiji su glavni zadaci jačanje demokratije, zaštite ljudskih prava i pravne države na evropskom kontinentu. Najveći doseg Vijeća Evrope ogleda se u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, potpisanoj 1950. godine, i koja služi kao osnovni pravni dokument Evropskom sudu za ljudska prava. Vijeće Evrope ne treba miješati s Vijećem Evropske unije ili Evropskim vijećem, koji su tijela Evropske unije. Vijeće Evrope je samostalna međunarodna organizacija odvojena od Evropske unije. Vijeće Evrope čine dva glavna tijela: Odbor ministara i Parlamentarna skupština, te tri institucije: Evropski sud za ljudska prava, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope i Komesar za ljudska prava. <https://www.coe.int/en/web/portal/home> (30.novembar 2020. godine).

razmjernost i učinkovitost.⁵⁹

Preporuka Parlamentarne skupštine 1617 o reformi državne službe u Evropi je donesena 2003. godine.⁶⁰ Ovom Preporukom se naglašava nužnost reforme i modernizacije javne uprave, primjena načela supsidijarnosti⁶¹, depolitizacija javne uprave, te jačanje profesionalizma i poboljšanje kvaliteta zaposlenih u javnoj službi.⁶²

Preporukom R (2000) 6 Odbora ministara Vijeća Evrope o statusu javnih službenika u Evropi se preporučuje državama članicama da u svojim zakonodavstvima i praksi usvoje 17 načela dobre prakse pri izradi službeničkog zakonodavstva.⁶³

Preporuka R (2000) 10⁶⁴ Odbora ministara Vijeća Evrope o kodeksu ponašanja javnih službenika donosi model etičkog kodeksa u 28 članova, koji obuhvataju osnovna pravila kojih se državni službenici trebaju pridržavati u svom radu. On se ističe kao osnova za donošenje sličnih kodeksa u nacionalnim upravama.⁶⁵

Iako je Vijeće Evrope decenijama radilo na području upravnog prava, korpus evropskih standarda i načela dobre uprave koje je razradila ova organizacija ostao je uglavnom izvan implementacije u državama članicama. Rad koji je učinjen od strane Vijeća Evrope na polju upravnog prava je imao određen doprinos u procesu usklađivanja s domaćim pravom država članica, ali tačan obim harmonizacije tek treba otkriti i on zahtijeva dalje istraživanje.⁶⁶ U zaključku istraživanja

⁵⁹ A. Musa, 98.

⁶⁰ Recommendation 1617 (2003), Civil service reform in Europe, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, <http://assembly.coe.int/>. (28. novembar 2020. godine)

⁶¹ Načelo supsidijarnosti opće je načelo Evropske unije prema kojemu ona ne poduzima radnje (izuzev u područjima svoje isključive nadležnosti), osim ako one nisu djelotvornije od radnji poduzetih na razini države članice, regije ili lokalne samouprave. Cilj načela supsidijarnosti je osigurati učinkovito donošenje odluka na razini što bližoj građanima. Primjena ovoga načela osigurava i neprekidnu provjeru provedbe aktivnosti na razini Evropske unije i njezine opravdanosti u odnosu na mogućnost njezine provedbe na nižim razinama (razina države članice ili regije). Načelo supsidijarnosti određeno je u Ugovoru o Evropskoj zajednici. <http://www.dei.gov.ba> (28. novembar 2020. godine).

⁶² S. Maslo, „Politika i javna uprava: aspekti politizacije državne službe u BiH“, 62.

⁶³ Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to Member States on the Status of Public Officials in Europe, <https://rm.coe.int>, (28. novembar 2020. godine).

⁶⁴ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials <https://rm.coe.int/> (28. novembar 2020. godine)

⁶⁵ O uporednopravnom prikazu etičkih kodeksa i etike javnih službenika više u: G. Marčetić, „Etički kodeks i etika javnih službenika“, *Hrvatska komparativna javna uprava: Časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 13, br. 2/2013. O disciplinskim kaznama za državne službenike više u: D. Juras, „Disciplinske kazne za državne službenike“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 1/2013.

⁶⁶ Stelkens, U., Adrijauskaite, A., „Added Value of the Council of Europe to Administrative Law:

Njemačkog instituta za javnu upravu Speyer iz 2017. godine, a koje nosi naziv „Dodatna vrijednost Vijeća Evrope upravnom pravu: Razvoj panevropskih općih načela dobre uprave od strane Vijeća Europe i njihov utjecaj na upravno pravo država članica“, između ostalog, navedeno je da postoji mogućnost izrade nacrtu ili zajedničkog referentnog okvira o općem upravnom pravu u Evropi, a na osnovu općih načela. Takav nacrt bi mogao obuhvatiti sljedeće elemente: uprava kao organizacija; upravna tijela, podjela nadležnosti i lokalna samouprava; status javnih službenika i državnih službenika; izvori upravnog prava i zakonitost uprave; diskrecija; pravna sigurnost i zaštita legitimnih očekivanja; upravni postupak i pojedinačna prava; upravne sankcije; (lokalne) javne usluge, prava njihovih korisnika i privatizacija javnih poduzeća i aktivnosti; sloboda pristupa informacijama i zaštita podataka; sudska zaštita, alternativno rješavanje sporova i pravobranilaštvo te odgovornost države.⁶⁷

5.2. Standardi i načela službeničkog prava u pravnim aktima Evropske unije

Na sastanku Evropskog vijeća 1993. godine u Kopenhagenu definirana su 3 kriterija (tzv. Kriteriji iz Kopenhagena)⁶⁸ koja mora ispunjavati svaka država koja želi postati punopravnom članicom Europske unije. To su:

1. Politički kriterij koji podrazumijeva stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i prava manjina i prihvatanje političkih ciljeva Unije;

2. Ekonomski kriterij koji podrazumijeva postojanje funkcionalne tržišne privrede te sposobnost tržišnih učesnika da se nose s konkurentskim pritiscima i tržišnim snagama unutar EU;

3. Pravni kriterij koji podrazumijeva usvajanje cjelokupne pravne stečevine EU ⁶⁹ (*acquis communautaire*).

The Development of Pan-European General Principles of Good Administration by the Council of Europe and their Impact on the Administrative Law of its Member States”, Discussion Papers, German Research Institute for Public Administration Speyer, 2017, 1, preuzeto sa web stranice: <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/deliver/index/docId/2439/file/DP-086.pdf> (03.06.2021. godine).

⁶⁷ Ibid, 69-70.

⁶⁸ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html (30. novembar 2020. godine).

⁶⁹ *Acquis communautaire* (pravna stečevina Evropske unije) jedan je od najznačajnijih pravnih i političkih principa evropskih integracija. *Acquis* je skup prava i obaveza koje sve države članice obavezuju i povezuju unutar Evropske unije. Pojam *acquis* odnosi se na ukupna prava, obaveze i predanost Zajednici, koji su kumulirani razvojem integracionog procesa, ili koje je EU ostvarila do danas, dosegla u pravnom i političkom smislu. Praksa Suda Evropskih zajednica stavila je *acquis* u rang ustavnog principa. U političkom smislu, ključno je pravilo da su pravna dostignuća

Kako bi se osigurala uspješna provedba prihvaćene pravne stečevine EU, na zasjedanju Evropskog vijeća u Madridu, u decembru 1995. godine, formuliran je i upravni kriterij (madridski kriterij), koji zahtijeva prilagodbu upravnih struktura s ciljem osiguravanja uslova za postupnu i skladnu integraciju, jačanje upravne sposobnosti, stvaranje učinkovitog sistema državne uprave s ciljem osiguravanja učinkovitog procesa usvajanja i provedbe pravne stečevine EU.⁷⁰

Ni primarno ni sekundarno zakonodavstvo EU ne sadržava odredbe koje bi zemljama članicama nametale pravne obaveze u vezi sa uređenjem službeničkih odnosa, ali zbog potrebe osposobljavanja državnih uprava zemalja kandidatkinja za primjenu i provođenje obaveza koje proizilaze iz pravne stečevine EU-a (*acquis communautaire*), evropske institucije su odredile upravnu reformu kao jedan od kriterija za članstvo, definirajući standarde koje trebaju dostići javne uprave tranzicijskih zemalja.⁷¹ Potreba za definiranjem evropskih upravnih standarda javila se 1990-ih godina kao odgovor na mogućnost proširenja Evropske unije na tranzicijske zemlje srednje i istočne Evrope. Evropske institucije na najvišem nivou, prvenstveno Evropsko vijeće, odredile su upravnu reformu kao jedan od temeljnih preduslova za članstvo, te su izdefinisani glavni standardi na kojima se treba temeljiti funkcionisanje javne uprave u okviru kojih se poseban skup standarda odnosi na službenički sistem.⁷² Obzirom da Evropsko vijeće nije eksplicitno odredilo upravna načela koja moraju prihvatiti zemlje kandidatkinje, to je učinila SIGMA⁷³. Ta su načela, kao i načela evropskog upravnog prostora općenito, usvojena u nacionalnim zakonodavstvima država članica i razvijena u praksi evropskih institucija, te kao takva predstavljaju kriterije za procjenu

Zajednice uslov o kojem se ne može pregovarati. *Acquis*, shvaćen kao ukupno dostignuće Zajednice, svakodnevno se širi, uvećava i reproducira. <http://www.dei.gov.ba> (28. novembar 2020. godine).

⁷⁰ Više o tome u: V. Herak, „Madridski kriterij za pristupanje Europskoj uniji“, *Hrvatska komparativna javna uprava: Časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 11, br. 3/2011.

⁷¹ S. Čović. et al., 647.

⁷² G. Marčetić, A. Musa, „Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 3/2013, 726.

⁷³ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries - Podrška poboljšanju upravljanja i menadžmenta u zemljama srednje i istočne Evrope) je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) čiji je cilj da podrži reformu administracije zemalja koje se nalaze u procesu pristupanja Evropskoj uniji. SIGMA je uspostavljena 1992. godine. Njezin je ključni cilj ojačati temelje za poboljšano javno upravljanje, a time i podržati društveno-ekonomski razvoj kroz izgradnju kapaciteta javnog sektora, jačanje horizontalnog upravljanja i poboljšanje dizajna i provedbe reformi javne uprave, uključujući pravilno određivanje prioriteta, redoslijeda i finansiranje. <http://www.sigmaweb.org> (28. novembar 2020. godine)

institucionalnog kapaciteta javnih uprava država kandidata.⁷⁴

U dokumentu broj 5⁷⁵ iz 1996. godine, SIGMA daje popis pitanja za provjeru sadržaja službeničkog zakonodavstva. S obzirom na to da zemlje srednje i istočne Evrope uglavnom nisu usvojile posebno zakonodavstvo kojim bi se reguliralo zapošljavanje i napredovanje u javnoj upravi, dokumentom se predlaže popis kriterija za provjeru jesu li, prilikom pripreme zakonodavstva, u obzir uzeta pitanja koja se obično nalaze u službeničkom zakonodavstvu u zemljama OECD-a. Poseban zakon o javnim službenicima smatra se načinom da se definira državna služba i kvalifikacije, obveze i prava javnih službenika, kao i njihovi uslovi rada.⁷⁶ Ovim dokumentom SIGMA daje preporuke koje se odnose na područje primjene zakona i kategorije osoba na koje se zakon primjenjuje, upravljanje državnom službom, podzakonske propise, određivanje izdataka za državne službenike, ulazak i kretanje kroz državnu službu, uslovi službe, prestanak državne službe, prava i obaveze državnih službenika, sudjelovanje državnih službenika u odlučivanju, osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika i disciplinska odgovornost državnih službenika.⁷⁷

U dokumentu broj 27⁷⁸ iz 1999. godine, a koji nosi naziv Evropska načela javne uprave, SIGMA identificira i objedinjava standarde čije se ispunjenje očekuje od zemalja kandidatkinja za članstvo u procesu usklađivanja javnih uprava s onima država članica EU. Kao glavni evropsku upravni standardi su navedeni: 1. pouzdanost i predvidivost (pravna sigurnost), 2. otvorenost (javna uprava je otvorena za spoljnu kritiku) i transparentnost postupanja javne uprave, 3. odgovornost upravnih organa drugim upravnim organima, zakonodavnim i sudskim tijelima, 4. efikasnost (koji se u suštini sastoji od održavanja dobrog odnosa između resursa koji se koriste i rezultata koji se postižu) i djelotvornost (koja se sastoji u obezbjeđivanju uspješnosti državne uprave u postizanju ciljeva i rješavanju javnih problema koje joj postavljaju zakon i vlada).⁷⁹ Ova načela se općenito mogu smatrati temeljima legitimiteta javne uprave u demokratskom društvu.

U istom dokumentu su razrađena osnovna načela moderne ustavne državne

⁷⁴ A. Musa, 92.

⁷⁵ Civil Service Legislation Contents Checklist (1996), https://www.oecd-ilibrary.org/governance/civil-service-legislation-contents-checklist_5kml6g9vtxw-en (30. novembar 2020.).

⁷⁶ G. Lalić Novak, „Pregled dokumenata SIGME u razdoblju 1992.–2009.: doprinos reformama javne uprave u srednjoj i istočnoj Europi”, *Hrvatska komparativna javna uprava: Časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 10, br. 2/2010, 358.

⁷⁷ Čović. S. et al., 649.

⁷⁸ European Principles for Public Administration SIGMA Papers: NO. 27, (1999). <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/36972467.pdf> (29. novembar 2020. godine).

⁷⁹ European Principles for Public Administration SIGMA Papers: No. 27., 8-13.

službe u demokratiji:⁸⁰

1. Djelovanje u javnom interesu - razdvajanje javne i privatne sfere koje obuhvata priznanje da postoji oblast u kojoj javni interes mora da prevagne i da taj javni interes mora da bude oslobođen miješanja pojedinačnih privatnih interesa;

2. Depolitizacija i profesionalizacija državne službe - razdvajanje politike od uprave koje se zasniva na osnovnoj pretpostavci da u javnom domenu postoje dva glavna dijela koja su iako veoma međuzavisni, ali su po prirodi drugačiji. Politika se zasniva na javnom povjerenju koje se ispoljava kroz slobodne političke izbore, dok se uprava zasniva na zaslugama, a profesionalna sposobnost državnih službenika se provjerava na javnim konkursima za ulazak u državnu službu, u skladu sa uslovima propisanim zakonom;

3. Odgovornost državnih službenika - razvoj pojedinačne odgovornosti državnih službenika kroz prevazilaženje ranijih procesa kolegijalnog donošenja odluka, što uključuje jasno definiranje odgovornosti za odluke i postupke te regulaciju odgovarajućih mehanizama i njihovo provođenje u praksi;

4. Dovoljna sigurnost u pogledu stalnosti zaposlenja, stabilnosti i nivoa zarade, kao i jasno definisana prava i obaveze državnih službenika;

5. Merit načelo - zapošljavanje i napredovanje u službi trebaju biti utemeljeni na sposobnostima (kompetentnosti), uz isključivanje mogućnosti patronaže, diskriminacije i proizvoljnosti.

Specifično je da se da uvidjeti da SIGMA definišući standarde službeničkog prava određuje detaljno kakav državni službenik treba biti, obrazovan, profesionalan, odgovoran, učinkovit, podlozan pravnim propisima koji omogućavaju učinkovito obavljanje funkcije, a koja ga štite od upletanja politike i interesnih grupa, osiguravanje odgovarajuće plaće kako bi se smanjila mogućnost korupcije i osiguranje selekcije kandidata za službu koja se temelji na sposobnostima, u svrhu odabira najboljeg kandidata i isključenja mogućnosti patronaže.

Prilikom definisanja državnih službi, države članice EU su primijenile različite pristupe, obično ukorijenjene u svojoj historiji i modifikovane vremenom. Brojne zemlje, poput Francuske, Irske, Holandije, Španije i Švedske imaju državne službe koje obuhvataju svakog zaposlenog u javnom sektoru jer se smatra da je svaki od njih dio izvršnog aparata države (široki koncept državne službe, odnosno određenje pojma državnog službenika u organizacijskom - formalnom smislu), dok su druge zemlje, poput Austrije, Njemačke, Ujedinjenog Kraljevstva, Danske i Italije, ograničile obim koncepta državne službe na tzv. „jezgro državne uprave”, što u osnovi obuhvata one funkcije koje prema ustaljenom opštem razumijevanju politike samo država može legitimno da vrši. U ovom drugom slučaju samo oni koji se profesionalno bave javnim upravljanjem i državnim

⁸⁰ *Ibid*, 21.

upravom i koji su kroz profesiju nosioci državnih ovlaštenja (npr. policija, carina, itd.) su državni službenici (ograničeni obim koncepta državne službe, odnosno određenje pojma državnog službenika u funkcionalnom smislu). Od zemalja srednje i istočne Evrope, Mađarska i Poljska primjenjuju ograničeni koncept državne službe. U svim državama članicama EU, čak i onima gdje se koristi ograničeni koncept državne službe, neka osnovna načela ustavnog i upravnog prava su proširena i na zaposlene od strane države koji nisu državni službenici, kao na primjer zahtjev za zapošljavanjem na osnovu zasluga. Na taj način se teži, između ostalog, i unapređenju legitimnosti javnog sistema zapošljavanja u cjelini. Državni službenici moraju da zadovolje izvjesne zakonske uslove koji im omogućavaju da efikasno izvršavaju svoje funkcije i nadležnosti na odgovarajući i zakonit način širom državne uprave. Ti zakonski uslovi su uglavnom vezani za prava i obaveze, profesionalnu stabilnost, zaštitu od miješanja politike i lobističkih grupa, odgovarajuću visinu zarade u cilju smanjenja mogućnosti korupcije, disciplinske mjere i odabir zasnovan na zaslugama.⁸¹

Navedene uslove odabira najsposobnijih, a ne (politički) najpodobnijih kandidata, moguće je postići uvođenjem sistema kompetencije⁸² koji predstavlja standardni postupak u procesu odabira kandidata za pozicije u državnoj službi u zemljama Evropske unije.⁸³ Smatramo da bi u domaće zakonodavstvo bilo neophodno implementirati standarde po kojima bi zapošljavanje u državnu službu bilo zasnovano na sistemu kompetencije, te bi se na ovaj način omogućio odabir najsposobnijih kandidata u državnu službu.

6. Zaključak

U radu je, na prvom mjestu, razrađen teorijski pristup definiranja pojma javnog službenika sa organizacijskog (formalnog), funkcionalnog (sadržajnog) i mješovitog pristupa. Specifičnost položaja države kao poslodavca u javnom sektoru utiče na posebnost radnopravne regulative kojom se uređuje status javnih službenika. U Bosni i Hercegovini ne postoji javna služba kao stalan sveobuhvatan sistem, niti sistem javnih službenika zasnovan na normativno definiranim zajedničkim načelima koji bi bili prihvatljivi za sve administrativne nivoe ustavne strukture Bosne i Hercegovine. Opći službenički režim na nivou Bosne i Hercegovine je uređen ZDS BiH, a posebni službenički režimi se primjenjuju za osobe koje rade za državu u policiji i vojsci, graničnoj službi, sigurnosnim službama itd. Primjenom pravila *lex specialis derogat legi generali*

⁸¹ European Principles for Public Administration SIGMA Papers: No. 27., 21-22.

⁸² Kompetentnost ili kompetencija u širem smislu označava sposobnost pojedinca da izvršava pojedine poslove i zadatke. Samo stečeno formalno obrazovanje i radno iskustvo nisu jedino mjerilo, nego se zahtijevaju i posebne vještine, sposobnosti i adekvatan način ponašanja.

⁸³ S. Maslo, „Politika i javna uprava: aspekti politizacije državne službe u BiH“, 62.

posebni zakoni uvijek imaju prednost u primjeni pred rješenjima sadržanim u ZDS BiH. Međutim, na osnovu istog pravila, Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine je supsidijarni izvor prava koji se primjenjuje kad posebnim i općim zakonima neko pitanje iz službeničkih odnosa nije uređeno.

Zakonski principi koje usvajaju zakoni o državnoj službi u Bosni i Hercegovini su usklađeni sa principima evropskog administrativnog prostora i odnose se na: profesionalnost, nepristrasnost, odgovornost, poštenje, transparentnost, efikasnost, ekonomičnost. Međutim, iako su u formalno-pravnom smislu ovi uslovi uglavnom ispunjeni, problemi se javljaju u procesu primjene zakona. Kao primjer možemo navesti postupak zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH koji se nalazi pred većim brojem izazova. Državna služba se nalazi pod velikim pritiskom da u radni odnos primi državne službenike koji imaju odgovarajuću političku ili drugu podršku, te se često zanemaruje zapošljavanje po principu meritornosti (po zaslugama). Kapaciteti komisije za izbor državnih službenika su neadekvatni. Sve ranije navedeno dovodi do zaključka da su postupci zapošljavanja prema domaćim propisima u nedovoljnoj mjeri usklađeni sa evropskim standardima.

Dalje smatramo da je nužno, barem na nivou FBiH, uspostaviti opći okvir službeničkih sistema, gdje će barem osnovni instituti i pitanja biti regulisani na isti način (definisanje koja lica su državni službenici, kategorije državnih službenika, način postavljenja državnih službenika itd.). Ukoliko sistem državne službe u FBiH ostane fragmentiran teško je za očekivati da će uopšte biti moguće provoditi reforme u oblasti javne uprave koje su nužne u procesu pridruživanja BiH EU iz razloga jer su nosioci reformi javne uprave upravo državni službenici.

Imajući u vidu izazove koji su prisutni na svim nivoima javne uprave u Bosni i Hercegovini, u budućnosti je neophodno definirati zajedničke ciljeve i interese u razvoju državne službe na svim nivoima uprave u BiH. Zajednički ciljevi trebaju osigurati jačanje integriteta i profesionalizma u javnoj službi, osiguravanje politički neutralne javne službe zasnovane na merit načelu. Neophodno je jačati svijest u društvu o vrijednostima i radu državne službe. Samim sprovođenjem ovakvih ciljeva u djelo poboljšat će se predanost uposlenika unutar državne službe, ali i povjerenje građana u nju.

THE STATUS OF CIVIL SERVANTS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA WITH AN OVERVIEW OF THE EUROPEAN STANDARDS OF CIVIL SERVICE LAW

Summary

The legislation in force in Bosnia and Herzegovina on employees in state bodies does not include regulations on civil servants. Civil servant is a general term that includes state servants and state employees, as well as employees in public services. The legal status of civil servants can be considered by the analysis of laws and bylaws that regulate this area.

The European standards of civil service law are developed within the European Council and the European Union. Since the European institutions had designated administrative reform as one of the membership criteria, the European standards of civil service law became part of a wider corpus of standards and rules whose purpose is to strengthen administrative capacities of the potential members of the European Union, as well as to modernize and improve quality and efficacy of public administration. These standards have been adopted in national legislations of the European Union member states, together with the principles of European administrative space, and also in the practice of the European institutions, so that they represent criteria for the evaluation of the institutional capacity of public administrations in European Union membership candidate states.

The legal principles adopted in the civil service laws in Bosnia and Herzegovine are adjusted with the principles of the European administrative space and relate to: professionalism, impartiality, responsibility, honesty, transparency, efficacy and economy. However, though these conditions are formally met, problems arise in the process of application of laws.

Keywords: civil servants, state employees, European standards, European Council, European Union.