

UDK: 347.962.6 (497.6)

pregledni članak

29. siječnja 2014.

mr. sc. Dražen **MUSTAPIĆ**,

Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz
područja visokog obrazovanja

NEKE OSOBENOSTI STEGOVNE ODGOVORNOSTI I STEGOVNOG POSTUPKA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE

Sažetak:

Efekat stegovnog postupka, kao jednog od nekolicine instituta/pomagala kojima se i rukovoditelji mogu služiti u radu jeste poboljšanje efikasnosti u izvršavanju poslova i zadaća, te doprinos profesionalnom obavljanju poslova i razvoju državne službe u cjelini. Autor u ovom radu izlaže neke karakteristike i različitosti postojećih režima stegovne odgovornosti i stegovnog postupka u institucijama Bosne i Hercegovine, i to kroz normativnu i praktičnu primjenu određenih modela. U tom smislu autor analizira područje stegovne odgovornosti i stegovnog postupka u slučaju odgovornosti državnog službenika i uposlenika. Navedeno čini kroz obrađivanje: pojma i povreda službenih dužnosti, pojma i vrste stegovnih mjera ili kazni, načela stegovnog postupka, subjekata stegovnog postupka, postupaka po podnošenju zahtjeva-prijave za pokretanje stegovnog postupka, zastare pokretanja, vođenja i zastare izvršenja stegovne mjere, zahtjeva za izuzeće, izostanka na javnoj raspravi, izricanja jedinstvene kazne, stegovnih povjerenstava, žalbi na odluke stegovnih povjerenstava, evidencije o izrečenim stegovnim kaznama i održavanju reda prilikom vođenja rasprave. U svom radu autor ukazuje na stanovite manjkavosti aktualnih režima stegovne odgovornosti, te u prilog njihovih unaprijeđenja nudi i moguća rješenja.

Ključne riječi: stegovna odgovornost, stegovni postupak, stegovne kazne, državni službenik, uposlenik, institucije BiH.

1. Uvod

Priroda aktivnosti državnih službenika ili uposlenika, kao i pripadajući im opisi poslova i radnih zadataka nameću određene obveze koje ne utječu na uposlene koji obavljaju poslove u privatnom sektoru. U tom smislu najznačajniji je odnos spram ustavnog i pravnog poretka, ali i strožija regulacija sukoba interesa, nepristranost ili zahtjevnije norme o osobnom integritetu i korektnosti u odnosima s javnošću, sa nadređenim, sa svojim kolegama i sl. Stegovna odgovornost podrazumjeva održavanje prijeko potrebnog reda kroz kvalitetno obavljanje poslova i zadaća od strane onih koji su ih u obvezi izvršavati, uz održavanje potrebne razine etičnosti, gdje je u smislu očuvanja načela funkcioniranja javne uprave ona neizostavna i egzistira kao faktor očuvanja digniteta i povjerenja uopće. Vrste odgovornosti koje mogu postojati na strani radnika su kaznena, prekršajna, stegovna i odgovornost za štetu.

Državni službenici i uposlenici u institucijama BiH u okviru obavljanja poslova i zadataka svojih radnih mjesta dužni su primjenjivati i osiguravati poštivanje ustavno-pravnog poretka, zakonskih i podzakonskih akata.¹

Stegovno pravo je specijalno kazneno pravo jedne profesije, ono postoji s ciljem zaštite njenih interesa, ali posredno i radi zaštite interesa korisnika usluga te profesije.² Stegovne metode možemo smatrati i instrumentom kojim se postiže veća efikasnost u radu ali i mogućnost postizanja većeg profesionalnog razvoja uposlenih. U institucijama BiH, u smislu pristupa području stegovne odgovornosti danas egzistiraju tri odvojena i praktično različita pravna okvira, od kojih su dva u cijelosti uređena heteronomnim aktima institucija BiH. Jedno područje stegovne odgovornosti obuhvata odgovornost državnih službenika kao osoba koje su upravnim aktom postavljene na radno mjesto u državnoj službi, a uređeno je ponajprije poglavljem VIII Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.³ Pored ovog zakonskog akta stegovni postupak u smislu stegovne odgovornosti državnog službenika obuhvaćen je i podzakonskim aktom tj.

¹ Danas postoji sedamdeset i pet institucija BiH gdje poslove uprave iz nadležnosti države obavljaju ministarstva, direkcije, centri, fondovi, instituti, povjerenstva, vijeća, odbori, službe, uprave, uredi i sl. Prema podacima Ureda za reviziju u institucijama BiH, na koncu protekle godine u 75 državnih institucija evidentirano je 22.205 uposlenih, od čega je na dan 15.10.2013. godine uposleno 3372 državnih službenika, gdje se preostala razlika odnosi na broj uposlenika.

² J. De Poulpique, *Responsabilité des notaries (civile-disciplinaire-pénale)*, Paris, 2003., str.154-155.

³ "Službeni glasnik BiH", br. 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. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH donešen je 2012. godine i isti je do danas noveliran 11 puta, gdje su novele poglavlja stegovne odgovornosti izvršene dva puta, što je objavljeno u Službenom glasniku br. 48/05 i 43/09. U članku 54. stavak (1) ovog Zakona utvrđeno je da se državni službenik može smatrati stegovno odgovornim zbog kršenja službenih dužnosti utvrđenih ovim zakonom, nastalih kao rezultat njegove krivice.

Pravilnikom o stegovnoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH.⁴ Drugi pravni okvir podrazumjeva područje odgovornosti uposlenika kao fizičkih osoba koje su uposlene temeljem ugovora o radu, tj. ostalih uposlenih u institucijama BiH koji nemaju status državnih službenika ili uposlenika institucija koji su izričito izuzeti iz Zakona o državnoj službi, a uređen je Zakonom o radu u institucijama BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13) te Pravilnikom o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika u institucijama BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 81/07).

Treći pravni okvir obuhvata specifično područje, gdje je posebnim zakonom kojim je osnovana i utvrđena nadležnost određene institucije ili posebnim podzakonskim aktima autonomnog karaktera ovo područje uređeno na zaseban način (za uposlene u Obavijestajno-sigurnosnoj agenciji BiH, Agenciji za istrage i zaštitu BiH, Graničnoj policiji BiH, uposlene u Uredu za reviziju institucija BiH, itd.).

2. Pojam i dioba povreda službenih dužnosti

Pod pojmom povrede službene dužnosti smatra se svaka povreda koja se počinu u vršenju službe ili u vezi sa službom, a koja je prethodno, u odgovarajućim propisima donesenim od strane ovlaštenih organa utvrđena kao povreda službene dužnosti. Lakše povrede službene dužnosti nemaju veće, niti imaju trajnije posljedice. Za razliku od lakših povreda, teža povreda, obzirom na važnost i prirodu povrijeđene dužnosti, visinu materijalne štete ili težinu druge posljedice, okolnosti pod kojima je radnja izvršena ili propuštena ima teže značenje, ona pretpostavlja zlonamjerno postupanje ili propuštanje, nekompetetnost, neznanje, ali i nehaj.⁵

2.1. Povrede službene dužnosti uposlenika

Uobičajena podjela na teže i lakše povrede službene dužnosti ogleda se kroz odredbe Zakona o radu u institucijama BiH. Za razliku od težih povreda koje su utvrđene Zakonom, lakše su, u skladu sa Zakonom, utvrđene odredbama Pravilnika o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika u institucijama BiH. Teže povrede službene dužnosti uposlenika utvrđene Zakonom o radu su: vršenje radnje koja je definirana kao kazneno djelo protiv službene dužnosti ili drugo kazneno djelo, odnosno prekršaj, kojim se nanosi šteta ugledu poslodavca, što čini uposlenika nepodobnim za rad kod poslodavca; odavanje državne, vojne i službene tajne, odnosno povreda propisa o čuvanju tih tajni;

⁴ "Službeni glasnik BiH", br. 20/03 i 94/10.

⁵ D. Knežić-Popović „Disciplinska odgovornost u slobodnim profesijama“, Stvarni pravni život, Beograd 2/2009., str. 224.

zlorporaba ili prekoračenje službenih ovlaštenja; neizvršavanje ili nesavjesno i nemarno vršenje povjerenih poslova; bavljenje djelatnostima kojima se onemogućava ili otežava građanima ili drugim osobama da ostvaruju svoja prava kod poslodavca; bavljenje djelatnostima ili radom koji je direktno ili indirektno u suprotnosti s interesima poslodavca; prouzrokovanje poslodavcu veće materijalne štete na imovini ili aktivi namjerno ili iz krajnje nepažnje, neopravdan izostanak s posla više od dva dana u mjesecu; kršenje pravila radne stege; neblagovremeno i neuredno izvršavanje povjerenih poslova; neprimjereno ponašanje prema građanima, suradnicima i drugim osobama u vršenju službene dužnosti i svaka druga povreda koja se posebnim zakonom utvrdi kao teža povreda.⁶

Lakše povrede službene dužnosti uposlenika utvrđene su Pravilnikom o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika u institucijama BiH i iste su: učestalo zakašnjavaње na posao ili raniji odlazak s posla bez odobrenja; napuštanje službenih prostorija u tijeku radnoga vremena bez odobrenja neposrednog rukovoditelja ili iz neopravdanih razloga; neuredno držanje dokumenata, materijala i sredstava rada kada nisu nastupile štetne posljedice; neopravdan izostanak s posla u tijeku radnog vremena; prouzrokovanje manje materijalne štete namjerno ili iz krajnje nepažnje; neobavješćavanje nadređenog službenika o spriječenosti dolaska na posao bez opravdanih razloga u roku 24 sata; obavljanje privatnih poslova za vrijeme rada, ne koristeći sredstva rada; nepropisna primopredaja dužnosti, smjene i sredstava rada između uposlenika bez štetnih posljedica i svaka druga radnja kojom je povrijeđena neka radna obveza koja nema obilježje teže povrede radne obveze.

2.2. Povrede službene dužnosti državnog službenika

Za razliku od odredbi Zakona o radu u institucijama BiH, Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH povrede službene dužnosti nisu podjeljene na lakše i teže, te ih ovaj zakon naziva uopćeno: povrede službene dužnosti. Tako su povrede službene dužnosti koje su utvrđene člankom 54. stavak (2) Zakona o državnoj službi u institucijama BiH: izvršenje radnji koje predstavljaju kazneno djelo protiv službene dužnosti ili drugo kazneno djelo odnosno prekršaj, kojim se nanosi šteta ugledu državne službe što čini radnika nepodobnim za rad u državnoj službi; odavanje državne, vojne i službene tajne, odnosno povreda propisa o čuvanju tih tajni; zlorporabe i prekoračenja službenih ovlaštenja; neizvršavanje ili nesavjesno i nemarno vršenje povjerenih poslova i zadataka; odbijanje izvršenja zakonitih naređenja pretpostavljenog; namjerno kršenje odredbi ovog

⁶ Članak 60. Zakona o radu u institucijama BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13).

zakona ili drugog propisa Bosne i Hercegovine u vršenju službe ili u vezi sa službom ili kršenje Kodeksa državnih službenika; bavljenje djelatnostima ili radom koji je u suprotnosti sa interesima državne službe; prouzrokovanje veće materijalne štete namjerno ili iz krajnje nepažnje; neopravdan izostanak sa posla; kršenje pravila radne stege u državnoj službi; neblagovremeno i neuredno izvršenje povjerenih poslova i zadataka u državnoj službi; neprimjereno ponašanje prema građanima, suradnicima i drugim licima u vršenju državne službe ili u vezi sa službom; diskriminacija, te nasilje na osnovu spola ili spolne orijentacije, uznemiravanje na osnovu spola i seksualno uznemiravanje, kao i svaki drugi oblik diskriminacije, u skladu sa zakonom.⁷

Neuspjao je pokušaj da se kroz izmjene Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, gdje je predlagatelj zakona Ministarstvo pravde BiH predložilo potrebu uvođenja novih povreda službene dužnosti, vezano uz neizvršavanje zaključaka domova Parlamentarne skupštine koji obuhvataju izvješća Ureda za reviziju institucija BiH ali i uvođenje kvalifikacije davanje neistinitih lažnih ili netočnih podataka u službi ili u vezi sa službom.⁸ Jednako tako, neuspjao je pokušaj izmjena u dijelu gdje je predloženo rješenje da je rukovoditelj institucije ovlašten nakon provedenog stegovnog postupka pored mjera pismene opomene i pismenog ukora, izreći mjeru smanjenje plaće od 10 % u trajanju od jednog do tri mjeseca.⁹ Uporedimo li neke povrede službene dužnosti državnog službenika i uposlenika, možemo uočiti manje različitosti i nelogičnosti. Tako se povreda službene dužnosti uposlenika „neopravdan izostanak s posla više od dva dana u mjesecu“ smatra težom povredom službene dužnosti, dok se ova povreda, kad je u pitanju državni službenik, čini „težom“ nakon neopravdanog izostanka s posla više od jednog radnog dana. Za „lakšu“ povredu tj. izostanak s posla u trajanju od jednog radnog dana zapriječena je kazna pismena opomena ili pismeni ukor. Ukoliko državni službenik ponovi ovu povredu službene dužnosti u roku od šest mjeseci od dana prethodno počinjene povrede kažnjava se smanjenjem plaće do 10% u trajanju od jednog do tri mjeseca ili degradiranjem na nižu kategoriju u okviru istog radnog mjesta, a kada neopravdano izostane sa posla pet radnih dana uzastopno ili šest radnih dana sa prekidima u roku od šest mjeseci, kažnjava će se mjerom prestankom radnog odnosa u državnoj službi.

Tako se u slučaju odgovornosti državnog službenika i uposlenika koji neopravdano izostaju s posla pet radnih dana uzastopno ili šest radnih dana sa prekidima u roku od šest mjeseci, državnom službeniku mora izreći mjera prestanka radnog odnosa u državnoj

⁷ Kodeks državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine, Vijeće ministara donijelo je od 28.05.2013. Godine, a isti je objavljen u „Službenom glasniku BiH, broj 49/13 od 24.06.2013).

⁸ Analizom revizorskih izvješća institucija BiH za 2012. godinu utvrđeno je da je od ukupno 71 institucije njih 30 dobilo pozitivno mišljenje, 31 pozitivno mišljenje sa isticanjem određenog predmeta, 6 mišljenje sa rezervom, 3 negativno mišljenje (ove tri čine 40,43% proračuna institucija), te da je jedna institucija BiH dobila uzdržano mišljenje.

⁹ Ovakva mogućnost dopuštena je u Distriktu Brčko, u Republici Hrvatskoj i Srbiji.

službi, dok se uposleniku ova mjera može izreći. Iako nema jasno terminološki izražene razlike, ipak, u smislu eventualnih klasifikacija ovih povreda počinjenih od strane državnog službenika na lakše i teže, ali uvijek u ovisnosti od okolnosti određenog slučaja, „lakše povrede“ koje može počiniti državni službenik moguće je prepoznati. One se mogu tražiti u nekim kvalifikacijama povreda službene dužnosti iz članka 54. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i dijelu II Pravilnika o stegovnoj odgovornosti u institucijama BiH. Isto tako, ova dioba povreda notorno proizilaze iz činjenice da u prvostupanjskom stegovnom postupku interna stegovna povjerenstva mogu izreći mjere pismene opomene ili pismenog ukora, dok se ostale „teže“ stegovne mjere mogu izreći isključivo u postupku pred Agencijom za državnu službu BiH.

U slučaju odgovornosti uposlenika za neizvršavanje ili nesavjesno i nemarno vršenje povjerenih poslova, prouzrokovanje poslodavcu veće materijalne štete na imovini ili aktivi, kršenje pravila radne stege, neblagovremeno i neuredno izvršavanje povjerenih poslova, neprimjereno ponašanje prema građanima, suradnicima i drugim osobama u vršenju službene dužnosti, počinjene povrede uvijek su u skladu sa odredbama Zakona o radu teže povrede službene dužnosti za što nije moguće izreći mjere opomene ili ukora, koje je mjere u slučaju odgovornosti državnog službenika, u ovisnosti od okolnosti svakog pojedinačnog slučaja moguće izreći. Rješenje kojim se težom povredom službene dužnosti smatra ponavljanje lakših povreda službene dužnosti u smislu odgovornosti državnih službenika i uposlenika, postojeći propisi izričito ne poznaju.¹⁰

Pretposljednji izmjenama i dopunama Zakona o radu u institucijama BiH u dijelu III. Prestanak ugovora o radu, kao jedan od načina prestanka ugovora o radu navodi se i slučaj kada je uposleniku izrečena kaznena suspenzija, novčana kazna, suspenzija prava na povećanje plaće ili kazna degradiranja na niže radno mjesto za povredu radnih obveza uzastopno dva puta u periodu od jedne godine. Ovakvu mogućnost nije moguće realizirati u slučaju da je državnom službeniku izrečena kaznena suspenzija, novčana kazna, suspenzija prava na povećanje plaće ili kazna degradiranja na niže radno mjesto za povredu radnih obveza uzastopno dva puta u periodu od jedne godine. Ovo stoga jer su u članku 50. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH taksativno navedeni slučajevi prestanka radnog odnosa za državnog službenika gdje uvjet koji je za zaposlenike naveden u Zakonu o radu nije slučaj, čime se ostvaruje nejednakost državnih službenika i uposlenika u institucijama BiH.

¹⁰ Ove materijalnopravne odredbe nalaze se u nekim inozemnim materijalnim propisima kojima je regulirana materija stegovnog sudovanja. Tako se teškom povredom službene dužnosti u Republici Hrvatskoj smatra ponašanje zbog kojeg je tri puta izrečena kazna za laku povredu službene dužnosti, dok se u Srbiji ponavljanje lakših povreda službene dužnosti utvrđenih konačnim rješenjem kojim je utvrđena stegovna kazna smatra težom povredom službene dužnosti.

3. Pojam i vrste stegovnih mjera ili kazni

Stegovne mjere jesu one zakonom ili drugim pravnim aktom propisane mjere koje nadležni organ organizacije (poslodavca) izriče radniku za povredu radne obveze ili radne discipline nakon provedenog postupka stegovne odgovornosti.¹¹ Stegovne mjere ili stegovne kazne rezultat su reakcije nadležnih organa na heteronomnim ili autonomnim aktima zaštićene vrijednosti, i u tom smislu posljedica su narušavanja utvrđenog javnog reda. Smisao ovih sankcija kao i kaznenih sankcija jest represija.¹²

U članku 56. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH kao i dijelu II Pravilnika o stegovnoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH utvrđeno je da se za povredu službenih dužnosti izriču stegovne mjere, dok je člankom 62. Zakona o radu u institucijama BiH te člankom 7. Pravilnika o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika u institucijama BiH utvrđen pojam stegovne kazne. Analizom pripadajućih heteronomnih akata proizilazi da se za „lakše“ povrede službene dužnosti državnom službeniku mogu izreći stegovne mjere pismena opomena i pismeni ukor, dok se za lakše povrede uposleniku izriču najjednostavnije i najblaže stegovne mjere, kao mjere opomena i javna opomena.¹³ Svrha opomene i javne opomene prvenstveno je udar na moralni integritet kažnenog. Za teže povrede državnom službeniku izriču se mjere smanjenje plaće do 10% u trajanju od jednog do tri mjeseca; degradiranje na nižu kategoriju u okviru istog radnog mjesta; suspenzija prava sudjelovanja na oglasima u državnoj službi u institucijama BiH u periodu od najviše dvije godine; smanjenje plaće od 15 do 30% u trajanju od tri do šest mjeseci; degradiranje na neposredno niže radno mjesto i prestanak radnog odnosa u državnoj službi, te uposleniku stegovne kazne: kazna suspenzije s radnog mjesta i obustava isplate plaće u razdoblju od najmanje dva do najviše trideset dana; novčana kazna do 30% od osnovne plaće uposlenika na period do šest mjeseci, suspenzija prava na povećanje plaće u periodu najduže do dvije godine, degradiranje na niže radno mjesto i prestanak radnog odnosa.¹⁴

¹¹ B. Žepić, Radno i socijalno pravo, Logos Split, 1998., str. 231.

¹² Represija je kaznena mjera, sredstvo prisile, sprečavanje, obuzdavanje, suzbijanje, prigušivanje, ukroćavanje, potiskivanje, Klaić, 1990., str. 1155.

¹³ Pretposljednjim izmjenama i dopunama Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 60/10), izrazi pismena opomena i pismeni ukor mjenjaju se u izraze „opomena i javna opomena“, no u odredbama postojećeg Pravilnika o stegovnoj odgovornosti uposlenika ove mjere i danas nose naziv pismena opomena i pismeni ukor.

¹⁴ Odredbe postojećeg Pravilnika o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika u institucijama BiH, tj. članak 7. ovog Pravilnika još uvijek nije usklađen sa stegovnim kaznama utvrđenim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o radu u institucijama BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 60/10). U tom smislu je nužno izvršiti usklađivanje Pravilnika, te, između ostalog, uskladiti nazive stegovnih kazni koje je moguće izreći za lakše povrede službenih dužnosti, a teže

Ovako izložene kazne možemo uopćeno podijeliti na novčane i nenovčane. Novčana mjera je mjera represivno popravne naravi, a prema cilju izrečene sankcije dijeli se na korektivnu, koja pogađa izvršitelja s ciljem da se on popravi i epurativnu, koja eliminira uposlenika, odnosno radnika iz radnog odnosa.¹⁵ Mjera prestanka radnog odnosa izriče se za najteže stegovne povrede, ona ostavlja materijalne posljedice, te kao takva luči najefikasniju stegovnu sankciju uopće. Kod državnog službenika ovu mjeru po više osnova moguće je izreći u slučaju ponavljanja određenih stegovnih prijestupa.¹⁶ Kao kazne koje nisu poznate u stegovnom postupku u institucijama BiH, a koje se pojavljuju u drugim stegovnim propisima su: obvezni premještaj s obvezom promjene boravišta u Francuskoj i Španjolskoj, obvezno umirovljenje u Francuskoj, smanjenje ili gubitak prava na mirovinu u Njemačkoj. Umjesto suspenzije ili uklanjanja zbog prekršaja povezanog zbog nedolaska na radno mjesto, u SAD-u se može tražiti da uposleni istražuje i napiše esej o utjecaju slabog dolaska na radno mjesto.¹⁷

4. Načela stegovnog postupka

Razlozi pravne sigurnosti nalažu da se u vezi sa stegovnom odgovornošću, stegovnim postupkom, stegovnim povredama i kaznama uvažavaju i utvrđuju izvjesna jamstva.

U članku 55. stavak (4) Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, utvrđeno je da se postupak za utvrđivanje stegovne odgovornosti državnog službenika za povrede radnih dužnosti sprovodi u skladu sa načelima kaznenog postupka (ukoliko ovim Zakonom nije drugačije određeno). Tako je primjena Zakona o kaznenom postupku BiH supsidijarna, a isti bi trebalo primjenjivati u vezi sa smislom i karakterom samog stegovnog postupka. Danas se u većini suvremenih zemalja stegovni postupci vode u skladu sa načelima kaznenog postupka. Vezano uz javnost postupka, može se reći da ona nije pravilo, tako da je javnost uvijek isključena u Čileu, dok je u Grčkoj i Meksiku bez iznimki dopuštena.¹⁸ Iako odredbe Pravilnika o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti

povrede službene dužnosti dopuniti kaznama „novčana kazna do 30% od osnovne plaće uposlenika na period do šest mjeseci i kaznom suspenzija prava na povećanje plaće u periodu najduže do dvije godine.

¹⁵ S.Dedić, J.Gradašević-Sijerčić, Radno pravo, Pravni fakultet univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2005., str. 327.

¹⁶ Uvjetna kazna prestanka službe (na rok od jedne godine u Brčko Distriktu), ali i nekom sustavima europskih zemalja čini se dobrom stegovnom mjerom, kada kaznu prestanka radnog odnosa i nije najnužnija za smisao kažnjavanja, s tim da se ista ima izvršiti ukoliko osoba u roku kušnje počinu novu stegovnu povredu.

¹⁷ F. Cardona, Liabilities and Discipline of Civil Servants, 2003., dostupno na: <http://www.siglaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf> (pristupljeno 28.10.2013. godine).

¹⁸ L. Milivojević-Kruljac: Disciplinski postupak u Ministarstvu unutarnjih poslova, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, 1/2006., str. 153

uposlenika u institucijama BiH ne uređuju opća pravila stegovnog postupka, ovaj pravni akt u članku 14. stavak (1) Pravilnika, u smislu vođenja stegovnog postupka jasno upućuje na načela upravnog postupka.¹⁹ U Pravilniku o stegovnoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH utvrđena su opća pravila stegovnog postupka – načela koja se tiču pretpostavke nevinosti, načela „in dubio pro reo“, načela „ne bis in idem“, javnosti, žurnosti, ekonomičnosti, prava na obranu, pravo na žalbu, prava na jezik i pismo, pravila zastare pokretanja i vođenja postupka, zastare u slučaju vođenja kaznenog postupka, zastare izvršenja stegovne mjere i pravila o stjecaju. U smislu stegovne odgovornosti državnog službenika ili uposlenika posebno je potrebno istaći da vođenje kaznenog postupka i izricanje kazne za kazneno djelo nije smetnja izricanju i stegovne kazne, jer određenim radnjama (zloporaba službenog položaja, krivotvorenje službenih isprava, odavanje službenih tajni i sl.) on može činiti povrede kaznenog ali i povrede stegovnog postupka. No, u kontekstu izricanja stegovne kazne, treba kazati da nije moguće izreći dvije stegovne kazne za isto djelo, niti ga kazniti sa više od jedne stegovne sankcije za isti prijestup. Kad je u pitanju načelo zakonitosti u kontekstu države s vladavinom prava, nužnim se čini potcrtati postojanje jasne pravne definicije kažnjivog ponašanja. Većina zakona država članica Europske unije (npr. Francuska, Njemačka i Španjolska) odlučila se za prepuštanje detaljnog opisa kažnjivog ponašanja sekundarnom zakonodavstvu (podzakonski akti), a slična su rješenja donesena i u SAD-u, u kojem slučaju je potrebno da primarno zakonodavstvo mora sadržavati dovoljno uputa i značajnog sadržaja kako bi se osiguralo da se sekundarna zakonodavstva izuzetno pridržavaju zakona, te da opseg prekršaja i kazni ne može biti proširen izvan onoga što zakon propisuje.²⁰

5. Subjekti u stegovnom postupku

Kao subjekti koji imaju aktivnu ulogu u i u vezi sa stegovnim postupkom, pored samog državnog službenika pojavljuju se i podnositelj zahtjeva za pokretanje stegovnog postupka - inicijator pokretanja stegovnog postupka, koji može biti državni službenik ili uposlenik, imenovana osoba, druga osoba ili kolegijalni organ koji je službeniku pretpostavljeni u postupku pred samom institucijom ili podnositelj zahtjeva pred Agencijom za državnu službu u institucijama BiH, tj. rukovodeći državni službenik najvišeg ranga, organ nadležan za postavljenje, ombudsmen državnih službenika, te predstavnik sindikata. U drugostupanjskom postupku, u slučaju ulaganja žalbe na rješenje

¹⁹ U Zakonu o upravnom postupku u Institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 43/13) pored ostalih načela kao načela postupka navedena su i načelo javnosti, transparentnosti, zakonitosti, materijalne istine, saslušanja stranke, ekonomičnosti, ocjene dokaza i samostalnosti u rješavanju.

²⁰ F. Cardona, isto.

doneseno u prvostupanjskom postupku, kao subjekt drugostupanjskog postupka pojavljuje se Odbor državne službe za žalbe.²¹

Kao subjekt koji ima ulogu u pokretanju stegovnog postupka protiv uposlenika može se pojaviti svaki uposlenik. Iako formalno pokretanje stegovnog postupka nije pravo treće strane kojoj je državni službenik ili uposlenik svojim činjenjem ili nečinjenjem prouzročio štetu (građanin, druga institucija i sl.), u slučaju upućivanja konkretne predstavke oštećenog ili oštećenih, rukovoditelj organa uprave, pretpostavljeni, ili drugi državni službenik i uposlenik morali bi sagledati predstavku te poduzeti nužne radnje potrebne za utvrđivanje odgovornosti određenog državnog službenika ili uposlenika. Pored pobrojanih subjekata u stegovnom postupku okrivljenom je dopuštena mogućnost angažiranja i pravne pomoći branitelja, te bi s tim u vezi, u slučajevima kada optuženom prijeti sankcija prestanak radnog odnosa, pod uvjetom da okrivljeni ne raspolaže minimalnim materijalnim sredstavima, istom bilo uputno osigurati i besplatnu pravnu pomoć.

6. Postupak po podnošenju zahtjeva za pokretanje stegovnog postupka protiv državnog službenika ili po podnošenju stegovne prijave protiv uposlenika

Prilikom primanja zahtjeva za stegovni postupak protiv državnog službenika, institucija po prijemu informacije izdaje pismenu potvrdu osobi koja je zahtjev predala, a istovremeno pismenu potvrdu šalje i Agenciji za državnu službu BiH. Ukoliko se radi o povredi za koju je moguće izreći mjeru pismena opomena ili pismeni ukor institucija donosi rješenje o pokretanju stegovnog postupka, te istim rješenjem formira interno stegovno povjerenstvo. Na ovo rješenje nije dopušteno ulagati pravna sredstva, ali je omogućeno zatražiti izuzeće nekog od članova povjerenstva. Nakon provedenog postupka interno stegovno povjerenstvo izriče stegovne mjere pismene opomene ili pismenog ukora, ono može da odbaci ili da odbije zahtjev, da suspendira postupak, a ukoliko smatra da povreda dužnosti od strane državnog službenika zaslužuje strožiju mjeru, institucija predmet proslijeđuje Agenciji.²²

²¹ Odbor je utemeljen Odlukom vijeća Ministara BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 16/02 i 1/04), a njegova zadaća je odlučivati po žalbama na konačne odluke, poduzete ili propuštene radnje institucija BiH i/ili Agencije za državnu službu BiH, koje se odnose na status državnih službenika, po žalbama kandidata na natječajnu proceduru koju provodi ADS BiH, kao i u stegovnom postupku, po žalbama na rješenje prvostupanjskih stegovnih povjerenstava.

²² Interno stegovno povjerenstvo zahtjev može odbaciti kada nije uložen u propisanom roku ili je uložen od strane neovlaštene osobe, odbiti kao neosnovan kada je utvrđeno da državni službenik nije počinio povredu službene dužnosti, ili je utvrđeno da je nije počinio svojom krivicom, ili je utvrđeno da je povredu počinio u neubrojivom stanju, kao i da suspendira stegovni postupak, ako je o istoj stvari pokrenut kazneni postupak.

Kada se radi o pokretanju stegovnog postupka protiv uposlenika, rukovoditelj tijela uprave može donijeti odluku o pokretanju stegovnog postupka protiv uposlenika i bez podnesene prijave ako raspolaže odgovarajućim informacijama o učinjenoj povredi službene dužnosti. Rukovoditelj tijela uprave samostalno može odlučiti da nema mjesta pokretanju stegovnog postupka ukoliko je prijava očigledno neutemeljena, te je takvu prijavu ovlašten odbaciti. Iz izloženog je vidljivo da u smislu pokretanja postupka protiv državnog službenika rukovoditelj tijela uprave ne može odlučiti o pokretanju stegovnog postupka protiv državnog službenika bez podnesene prijave (izuzev slučaja u kojem bi ga rukovoditelj osobno prijavio), dok je u slučaju uposlenika ovo uvijek omogućeno. Jednako tako, kod odgovornosti državnog službenika rukovoditelj tijela uprave ne može samostalno odlučiti da nema mjesta pokretanju stegovnog postupka ukoliko je prijava očigledno neutemeljena, i kao takvu je nije ovlašten odbaciti, dok mu je ova pravna radnja dopuštena u slučaju pokretanja stegovnog postupka protiv uposlenika. Uposlenik protiv kojega je pokrenut stegovni postupak ima pravo prvostupanjskom stegovnom povjerenstvu dostaviti pismeni odgovor (izjavu) na odluku o pokretanju stegovnog postupka u roku od tri dana od dana prijema odluke, koja mogućnost nije dopuštena državnom službeniku. Prilikom razmatranja pismenog odgovora povjerenstvo će odlučiti da se stegovni postupak obustavlja: ako utvrdi da radnja koja se stavlja na teret uposleniku ne predstavlja povredu radne obveze, kada postoje okolnosti koje isključuju stegovnu odgovornost uposlenika, kao i u slučaju kada nema dovoljno dokaza za utvrđivanje odgovornosti uposlenika. Ukoliko u roku od tri dana od dana prijema odluke o pokretanju stegovnog postupka pismeni odgovor uposlenika nije dostavljen, ili ukoliko povjerenstvo ne donese odluku da se stegovni postupak obustavlja, predsjednik povjerenstva bez odlaganja dužan je poduzeti sve potrebne radnje radi zakazivanja rasprave.

Kad je u pitanju postupak utvrđivanja odgovornosti državnih službenika, isti nisu omogućeni dati odgovor na odluku o pokretanju postupka, pa se, ukoliko interno povjerenstvo ili povjerenstvo Agencije ne odluči drugačije, zakazuje i provodi javna rasprava. Pored navedenog, u slučaju utvrđivanja stegovne odgovornosti uposlenika prije održavanja javne rasprave omogućen je institut „skraćenog postupka“, gdje je dopušteno da se ista ne održava ukoliko se zaključi da je nije potrebno održavati, a uposlenik se iste odrekne ili na njoj ne insistira, ili u slučaju da uposlenik sa osobom koja je podnijela stegovnu prijavu ili rukovoditeljem postigne sporazum kojim se utvrđuje učinjena povreda i postiže suglasnost o vrsti i visini kazne. Ovakav institut nije moguće koristiti u postupku koji se provodi radi utvrđivanja stegovne odgovornosti državnih službenika, obzirom da takvo što nije predviđeno odredbama akata kojima je uređen ovaj postupak. Po podnošenju stegovne prijave protiv državnog službenika za povredu službene

dužnosti rukovoditelj donosi odluku o pokretanju stegovnog postupka, te predmet prosljeđuje prvostupanjskom stegovnom povjerenstvu ukoliko su za povredu službene dužnosti koja se stavlja na teret državnog službenika propisane strožije mjere od mjera pismene opomene ili pismenog ukora. U postupku utvrđivanja stegovne odgovornosti državnog službenika obvezno je sudjelovanje ombudsmena. Ombudsmen je državni službenik izabran u instituciji u kojoj radi državni službenik protiv koga je pokrenut stegovni postupak.²³ Ombudsmen je dužan da nakon prijema obavještenja internog stegovnog povjerenstva žurno, a najkasnije u roku od pet dana izradi izvješće i dostavi ga osobi koja je podnijela zahtjev za pokretanje postupka, službeniku protiv koga se postupak vodi i internom stegovnom povjerenstvu. Izvješće ombudsmena, ukoliko je to moguće, sadrži preporuke za mirno razrješenje spora, može sadržavati i preporuke za izvođenje dokaza, kao i eventualni prijedlog stegovne mjere. U slučaju kada se stegovni postupak vodi pred stegovnim povjerenstvom Agencije za državnu službu BiH, na konstituirajućoj sjednici članovi stegovnog povjerenstva biraju predsjedavajućeg te usvajaju poslovnik o radu.²⁴ Za istaći je da je Zakon o državnoj službi u institucijama BiH predvidio da ombudsmena institucije biraju svi državni službenici i uposlenici, ali mu važećim odredbama Zakona o radu u institucijama BiH i odredbama Pravilnika o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika u institucijama BiH nije utvrđena nikakva uloga ili nadležnost, niti u stegovnom postupku, niti uopće. Obzirom na veliki broj institucija BiH, te sljedno tome veliki broj uposlenih, sedamdeset i pet stegovnih povjerenstava za uposlenike i isti broj povjerenstava za državne službenike, u slučaju povreda koje zaslužuju kaznu opomene i pismenog ukora, iz razloga konzistentnosti, efikasnosti i funkcionalnosti u donošenju odluka, poželjnim se čini formiranje središnjeg stegovnog povjerenstva, te ureda stegovnog tužitelja, kao posebnih ureda Vijeća ministara. Ovo tijelo bilo bi samostalno i neovisno stručno tijelo nadležno samo za teže povrede službenih dužnosti. Ovo rješenje podrazumjevalo bi ukidanje drugostupanjskih povjerenstava u institucijama, te ostanak prvostupanjskih koji bi bili nadležni za vođenje postupka u slučaju lakše povrede. Također ovo rješenje podrazumjeva i uvođenje Ureda stegovnog tužitelja, a isti bi bio odgovoran za procjenu pravne valjanosti pritužbi, istraživanje navoda protiv državnih službenika i uposlenika o povredi dužnosti, te za pokretanje stegovnih postupaka i zastupanje pred stegovnim povjerenstvom institucija BiH. Ovaj ured mogao bi biti ovlašten pokrenuti istrage na vlastitu inicijativu ili po pritužbi. Ukoliko bi ovo tijelo u pritužbi prepoznalo da se radi o elementima lakše povrede službene dužnosti, ono bi po službenoj dužnosti prijavu prosljedilo stegovnom povjerenstvu institucije. Poželjno bi

²³ Vidi članak 61. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.

²⁴ Poslovníkom o radu članovi povjerenstva utvrđuju način donošenja odluka, postupanje u slučaju izuzeća člana povjerenstva i druga pravila koja su dužni primjenjivati i kojima se rukovode u radu ovi članovi.

bilo otvoriti mogućnost slanja pritužbi posredstvom elektronske pošte. Sve institucije kao i Ured stegovnog tužitelja na svojim internet stranicama trebale bi sadržavati standardizirane obrasce za pritužbu protiv državnog službenika ili uposlenika. Ovo rješenje traži i uvođenje jednog ombudsmena državnih službenika, za razliku od sadašnjeg rješenja po kojem svaka institucija bira svog ili nekoliko njih izabire zajedničkog ombudsmena.²⁵ U zemljama u okruženju znani su primjeri gde su predsjednik i članovi stegovnih sudova imenovani iz reda profesionalnih sudaca.²⁶

7. Zastara pokretanja i vođenja postupka, te zastara izvršenja stegovne mjere

Razlozi pravne sigurnosti kao i razlozi smanjenja i nedostupnosti dokaza i svjedoka na strani okrivljenog, proizvode institut zastare, čijim nastupom nije moguće poduzimati pravne radnje.

Člankom 25. stavak (1) Pravilnika o stegovnoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH utvrđeno je da podnošenje zahtjeva za pokretanje postupka za utvrđivanje stegovne odgovornosti državnog službenika zastarjeva u roku od tri mjeseca od dana saznanja da je počinjena povreda službene dužnosti, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana izvršenja povrede. Istim člankom utvrđen je i vremenski okvir vođenja postupka protiv državnog službenika, i isti nastaje protekom dva puta onoliko vremena koliko je predviđeno pomenutim člankom. Kad je u pitanju zastara u vezi sa stegovnom odgovornošću uposlenika, odredbama pripadajućeg Pravilnika utvrđeni su rokovi koji se razlikuju od rokova zastare u vezi s utvrđivanjem stegovne odgovornosti državnog službenika. Tako je utvrđeno da pokretanje stegovnog postupka za lakšu povredu službene dužnosti uposlenika zastarijeva za šest mjeseci od dana činjenja, odnosno saznanja za povredu i počinitelja, a za težu povredu službene dužnosti za 12 mjeseci od dana činjenja, odnosno saznanja za povredu, odnosno počinitelja. Poređenja radi, u Francuskoj, za ozbiljnije prekršaje rok zastare je šest godina, za manje ozbiljne prekršaje rok zastare iznosi dvije godine, za najmanje jedan mjesec od počinjenja djela, dok u SAD-u ne postoji poseban rok zastare, premda se očekuje brzo djelovanje.²⁷ U smislu vođenja postupka za utvrđivanje stegovne odgovornosti državnog službenika treba reći da se zastarjevanje

²⁵ Na ovaj način mogao bi se osigurati profesionalan radni status ombudsmena, sa jasno utvrđenim pravima i obvezama. Po sadašnjim rješenjima ombudsmen je državni službenik koji primarno obavlja druge poslove i zadaće, te mu za ovu dužnost ne pripada nikakva naknada. U ovom smislu uglavnom je u nedovoljnoj mjeri educiran i prepušten samome sebi.

²⁶ Takva rješenja poznata su u Hrvatskoj i to u slučaju Službeničkog suda u prvom stupnju, te Višeg službeničkog suda, kao drugostupanjskog organa. U Srbiji članovi stegovnog povjerenstva moraju imati završen fakultet, i najmanje pet godina radnog iskustva u struci, od čega jedan član mora biti diplomirani pravnik.

²⁷ F. Cardona, isto.

prekida svakom radnjom koja se poduzima radi utvrđivanja stegovne odgovornosti te kada državni službenik u vrijeme dok teče rok zastarjelosti, počinu novi stegovni prekršaj. Sa svakim prekidom zastarjevanje počinje ponovo teći, ali zastarjelost u svakom slučaju nastaje kada protekne rok koji je u vremenskom smislu dva puta duži od roka utvrđenog za pokretanje postupka. Pokretanjem upravnog spora, odnosno podnošenjem tužbe, nastupa prekid svih zastarnih rokova iz ovog člana. Kada se na osnovu istih činjenica koje se razmatraju u stegovnom postupku protiv državnog službenika pokrene kazneni postupak, a stegovni postupak suspendira u skladu sa članom 57. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, zastarjevanje vođenja stegovnog postupka se prekida, te počinje ponovno teći stupanjem presude iz kaznenog postupka na pravnu snagu. S druge strane, vremenski okvir vođenja postupka protiv uposlenika (zastara vođenja), za razliku od predviđenog okvira za državnog službenika, predmetnim aktima nije utvrđen. Za razliku od zastare izvršenja stegovne mjere koja u slučaju utvrđivanja odgovornosti državnog službenika nastupa protekom šest mjeseci od dana donošenja konačnog rješenja kojim je izrečena, odredbama Zakona o radu te odredbama Pravilnika o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika u institucijama BiH ne predviđa se rok zastare izvršenja stegovne kazne izrečene uposleniku.

10. Zahtjev za izuzeće

Državni službenik i podnositelj zahtjeva za pokretanje postupka mogu u periodu od donošenja rješenja o pokretanju postupka do prijema poziva za javnu raspravu uložiti stegovnom povjerenstvu zahtjev za izuzeće nekog od članova, i to ukoliko postoje osnovi sumnje da se takav član nalazi u posebnom odnosu prema državnom službeniku, podnositelju zahtjeva za pokretanje postupka ili povredi službene dužnosti. O zahtjevu za izuzeće konačnu odluku će donijeti stegovno povjerenstvo prije otvaranja javne rasprave.²⁸ Kad je u pitanju izuzeće predsjednika ili člana prvostupanjskog ili drugostupanjskog povjerenstva uposlenik protiv kojeg se vodi postupak može podnijeti zahtjev za izuzeće iz razloga koju su Zakonom o upravnom postupku predviđeni kao razlog za izuzeće osobe ovlaštene za vođenje upravnog postupka.²⁹ Za razliku od slučaja u kojem po zahtjevu za izuzeće nekog od članova povjerenstva za utvrđivanje odgovornosti državnog službenika odlučuje predmetno povjerenstvo, o zahtjevu za izuzeće u postupku koji se vodi u vezi s odgovornošću uposlenika odlučuje rukovoditelj tijela uprave, a njegova je odluka konačna.

²⁸ Način donošenja odluka ovo tijelo utvrđuje poslovnikom o radu.

²⁹ Vidi članak 35. Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“ broj: 29/02, 12/04, 88/07 i 43/13).

11. Izostanak na javnoj raspravi

U slučaju izostanka uredno pozvanog državnog službenika ili njegovog branitelja rasprava se obvezno odlaže, a ukoliko neopravdano ne dođu niti na sljedeću zakazanu raspravu, ona će se održati u njihovom odsustvu. Ukoliko nije prisutan uposlenik protiv kojega se vodi stegovni postupak, a ne postoji dokaz da mu je poziv uredno uručen ili ukoliko je opravdao svoj izostanak, rasprava se odlaže. U slučaju odlaganja rasprave, predsjednik povjerenstva utvrđuje mjesto, dan i sat održavanja odložene rasprave. S druge strane, ukoliko je uposlenik uredno pozvan a razlog izostanka nije opravdao, rasprava će se održati i bez njegovog prisustva, koja radnja nije dopuštena u slučaju nedolaska uredno pozvanog državnog službenika. Iz izloženog je vidljivo da nema odlaganja glavne rasprave kada uposlenik razlog izostanka nije opravdao, a da se rasprava obvezno odlaže u slučaju izostanka uredno pozvanog državnog službenika ili pak njegovog branitelja.³⁰

12. Izricanje jedinstvene kazne

Ako je uposlenik jednom radnjom ili sa više radnji učinio više povreda službene dužnosti za koje se istodobno vodi postupak najprije će se utvrditi pojedinačne kazne za svaku od tih povreda, pa će se za sve povrede izreći jedinstvena kazna. U slučaju stjecaja izricanje kazne uposleniku, vršit će se u skladu s odredbama Pravilnika o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika u institucijama BiH.³¹

Ukoliko je državni službenik jednom ili više radnji počnio dva ili više stegovna prijestupa, u pravilu se vodi jedan postupak, te se izriče kazna u skladu sa odredbama Kaznenog zakona Bosne i Hercegovine.³² Rješenje koje je utvrđeno Zakonom o policijskim službenicima BiH gdje je u članku 110. zakona „Stegovne kazne“ utvrđena tabela sa brojem bodova, minimalnom i maksimalnom sankcijom zasnovanom na postotku osnovne jednomjesečne plaće, predstavlja izuzetno praktično rješenje u slučaju izricanja sankcije, a posebno u slučaju oglašavanja krivim za dvije ili više povreda proisteklih iz istog događaja. Ovo rješenje obuhvata izračun eventualne odgovornosti u proteklih pet godina (izraženo brojem bodova koji se množi sa faktorom 0,2 te pribraja bodovima pripisanim za težu stegovnu povredu po kojoj se postupa).³³ Pored ovoga, pri izricanju

³⁰ U nekim zemljama u okruženju državnom službeniku dozvoljeno je dostavljanje pismene obrane.

³¹ Članak 8. Pravilnika o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika u institucijama BiH.

³² Članak 53. Kaznenog zakona Bosne i Hercegovine „Službeni glasnik BiH“, broj: 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07 i 8/10).

³³ Ovaj Zakon odnosi se na policijske službenike uposlene u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Graničnoj policiji BiH i Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH.

stegovne kazne, vodi se računa i o eventualnoj prethodnoj odgovornosti za lakšu povredu (svakoj lakšoj povredi pripisuje se jedan bod koji se dodjeljuje za period od dvije godine od dana izricanja stegovne sankcije i primjenjuje za buduće povrede u tom roku). Ovako izložena rješenja bilo bi dobro uvrstiti u pravilnike o stegovnoj odgovornosti državnih službenika i uposlenika, gdje bi imali egzaktniji model izricanja kazne (posebno za slučaj stjecaia), gdje bi se numerički vodilo računa o njihovoj prethodnoj odgovornosti.

13. Stegovna povjerenstva

Utvrđivanje stegovne odgovornosti uvijek je ovlaštenje nadležnih stegovnih organa. Za vođenje stegovnog postupka i izricanje stegovnih kazni u institucijama BiH nadležna su kolegijalna tijela, tj. stegovna povjerenstva.³⁴ Prvostupanjska stegovna povjerenstva sastoje se od predsjednika i dva člana i isto toliko zamjenika, a njih imenuje rukovoditelj organa na period od dvije godine. Drugostupanjsko stegovno povjerenstvo je tijelo koje odlučuje o žalbama na odluke prvostupanjskog stegovnog povjerenstva. Sastoji se od predsjednika i četiri člana i isto toliko zamjenika koje također imenuje rukovoditelj na period od dvije godine. U postupku utvrđivanja stegovne odgovornosti državnog službenika sudjeluje interno stegovno povjerenstvo, a u slučaju povrede službene dužnosti koja zaslužuje strožiju kaznu povjerenstvo Agencije za državnu službu BiH. Prvostupanjsko stegovno povjerenstvo imenuje rukovoditelj organa uprave. U slučaju potrebe formiranja povjerenstva Agencije za državnu službu BiH, donošenje odluke o istom u nadležnosti je Agencije, s tim što dva člana ovog povjerenstva moraju biti državni službenici iz institucije u kojoj radi državni službenik kome se na teret stavlja povreda službene dužnosti, dok su tri preostala člana državni službenici iz drugih institucija BiH.

14. Žalbe na odluke stegovnih povjerenstava

Na odluke stegovnih povjerenstva u postupku utvrđivanja stegovne odgovornosti državnog službenika žalba se izjavljuje Odboru državne službe za žalbe Vijeća ministara BiH, i to u roku od osam dana od dana prijema rješenja.

Na odluke Odbora državne službe za žalbe, u roku od petnaest dana od dana prijema, izuzevši slučaj kada je konačno izrečena stegovna mjera opomena ili pismeni ukor, moguće je podnijeti tužbu Upravnom odjelu Suda BiH. U postupku utvrđivanja stegovne odgovornosti uposlenika, žalbu na odluku prvostupanjskog stegovnog povjerenstva ili akta rukovoditelja organa uprave (u slučaju kada donosi odluku da nema

³⁴ Sinonimi stegovnom povjerenstvu su: stegovna komisija, stegovni sud, sud časti, stegovno vijeće i sl.

mjesta pokretanju postupka) moguće je uložiti drugostupanjskom stegovnom povjerenstvu ove institucije. Pored ovoga omogućena je i sudska zaštita koja se može ostvariti podnošenjem tužbe Sudu BiH, u roku od trideset dana od dana prijema odluke drugostupanjskog stegovnog povjerenstva.

Korištenje vanrednih pravnih lijekova u vezi s odlukama stegovnih povjerenstava prema postojećim normativnim rješenjima nije dopušteno. O opravdanim razlozima u smislu izjašnjavanja o mogućnosti korištenja instituta vanrednih pravnih lijekova u stegovnom postupku pišu neki autori.³⁵

15. Evidencija o izrečenim stegovnim kaznama

U slučaju izricanja stegovne kazne državnom službeniku Agencija za državnu službu službu BiH takvu činjenicu unosi u personalni dosije državnog službenika. Personalni dosje se vodi u Registru državne službe institucija BiH.³⁶ Tako odredbama pripadajućeg pravilnika ovo nije utvrđeno, opravdanim se čini (u slučaju vođenja postupka pred internim stegovnim povjerenstvom) unos ovih podataka i u pomoćne evidencije određene institucije, tj. u matičnu evidenciju uposlenih, ali i u personalni dosje državnog službenika u instituciji u kojoj on obavlja posao. O izrečenim stegovnim kaznama uposlenicima institucija BiH također se vodi evidencija, a istu je dužan voditi ovlašteni službenik unutar ovlaštene organizacijske jedinice određene institucije (obično osnovna ili unutarnja/pomoćna jedinica za pravne i/ili kadrovske poslove). Odredbama Pravilnika o stegovnoj odgovornosti uposlenika u institucijama BiH utvrđen je njen sadržaj. Tako Evidencija o stegovnoj odgovornosti sadrži slijedeće podatke: redni broj, prezime i ime, radno mjesto i organizacijska pripadnost uposlenika, vrsta izrečene stegovne kazne, broj i nadnevak konačne odluke o izrečenoj kazni, te nadnevak izvršenja stegovne kazne.³⁷ U sustavu stegovne odgovornosti državnih službenika i uposlenika u institucijama BiH nije predviđeno brisanje stegovnih kazni, niti su odredbama Pravilnika

³⁵ O ovome više - N. Miličević i A. Nikolić u Komentaru Zakona o radnim odnosima, Radni odnosi u BiH, Sarajevo, 1990., str. 164-168. O prihvatljivim razlozima ponavljanja stegovnog postupka u svom udžbeniku - Radno pravo, pišu i S. Dedić, J. Gradašević-Sijerčić.

³⁶ Članak 62. stavak (1) Pravilnika o stegovnoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH - bitnija od činjenice unosa u personalni dosije državnog službenika koji se vodi u Registru državne službe institucija BiH jest svakako činjenica unosa u personalni dosije državnog službenika u instituciji u kojoj je uposlen jer će ista praktično i izdavati uvjerenja o stegovnim postupcima i sl. (uvjerenjeda nije otpušten iz državne službe kao rezultat stegovne mjere na bilo kojoj razini vlasti u Bosni i Hercegovini, odbijanja polaganja zakletve, samovoljnog napuštanja državne službe ili davanja neistinitih i netočnih podataka prilikom prijema u državnu službu, u roku od tri godine prije dana objavljivanja upražnjenog radnog mjesta, što je jedan od općih uvjeta za postavljenje državnog službenika).

³⁷ Članak 28. Pravilnika o stegovnoj odgovornosti uposlenika u institucijama BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 81/07).

o stegovnoj odgovornosti državnih službenika posebno obrađivane olakotne i otegotne okolnosti koje je potrebno cijeliti prilikom odmjeravanja i izricanja stegovne kazne. U sustavima gdje je predviđeno brisanje stegovnih kazni, ono je različito od zemlje do zemlje, do šest godina u Španjolskoj, sedam u Njemačkoj, deset u Francuskoj, gdje se u Njemačkoj i Španjolskoj evidencija automatski briše, dok u Francuskoj ovisi o kasnijem ponašanju državnog službenika.

16. Održavanje reda pri vođenju javne rasprave

Za vrijeme trajanja javne rasprave, u postupku utvrđivanja stegovne odgovornosti državnog službenika, predsjednik povjerenstva je osoba koja je ovlaštena održavati red, isti ima pravo da daje i oduzima riječ, da postavlja pitanja i traži pojašnjenja. Kad je u pitanju održavanje javne rasprave, u postupku utvrđivanja stegovne odgovornosti uposlenika, odredbama Pravilnika o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika u institucijama BiH utvrđeno je da se u slučaju smetnji pri održavanju rasprave u postupku utvrđivanja odgovornosti uposlenika, novčanom kaznom od 100,00 do 300,00 KM kažnjava za prekršaj osoba: koja na javnoj raspravi i nakon opominjanja ometa red, učini nepristojnost ili se ne pokorava naređenjima predsjednika povjerenstva, te koja svojim podneskom povrijedi običaje pristojnog i uljudnog ponašanja u povjerenstvima i/ili instituciji. Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom sudu ovlašten je uputiti rukovoditelj tijela uprave, a dostavlja ga najkasnije u roku od osam dana od dana dostave podataka od strane nadležnog povjerenstva.

Zaključak

Nesporno je kako priroda aktivnosti državnih službenika ili uposlenika, kao i pripadajući im opisi poslova i radnih zadataka kreiraju određene obveze koje su inkompatibilne sa radnim obvezama onih koji obavljaju poslove u privatnom sektoru (odnos spram ustavnog i pravnog poretka, jasno definiran sukob interesa, nepristranost i korektnost u odnosima s cjelokupnom javnošću, sa hijerarhijski nadređenim, sa svojim kolegama i sl.). I lakši, a posebno teži prijestupi koje mogu počinuti državni službenici ili uposlenici negativno utječu na povjerenje javnosti u državnu upravu. Bosna i Hercegovina je država koja u vezi sa odgovornošću državnih službenika i uposlenika u normativnom smislu posjeduje više režima stegovne odgovornosti. Za napomenuti je da pravo EU i međunarodno radno pravo posebno ne normiraju područje stegovne odgovornosti.

Ukoliko kompariramo određene elemente stegovne odgovornosti u institucijama BiH sa elementima stegovne odgovornosti u organima uprave drugih država moći ćemo

primjetiti bitne sličnosti, ali i stanovite razlike. Pored ovog, određene sličnosti i razlike ogledaju se i kroz analizu samih pravila o stegovnoj odgovornosti na razini institucija BiH, s čim u vezi se nameće potreba izvjesnog usklađivanja, ali i prijeko potrebnog noveliranja. Iako je pretposljednjim izmjenama i dopunama Zakona o radu u institucijama BiH obuhvaćeno između ostalog i područje stegovne odgovornosti, niti danas, tri godine od stupanja na snagu ovog zakona odredbe Pravilnika o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika nisu usklađene sa pripadajućim zakonskim odredbama. Danas se u većini suvremenih zemalja stegovni postupci vode se u skladu sa načelima kaznenog postupka što podrazumjeva pravo na obranu, pravo na šutnju, neiskazivanje protiv sebe i sl. Ova načela čine se najprihvatljivijim, ista su najbliža ciljevima i naravi stegovnog postupka gdje se uvijek odlučuje o nečijoj krivici. Stoga je, a obzirom da se i stegovni postupci protiv državnog službenika vode se u skladu sa načelima kaznenog postupka, umjesto načela upravnog postupka, odredbe Pravilnika o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika u institucijama Bosne i Hercegovine potrebno vezati za načela kaznenog postupka. Rješenje kojim je rukovoditelju tijela uprave u slučaju podnešene stegovne prijave protiv uposlenika dopušteno odlučiti (bez stegovnog povjerenstva) da nema mjesta pokretanju stegovnog postupka ukoliko je prijava očigledno neutemeljena, razlikuje se od od rješenja po kojem ova pravna radnja nije dopuštena u slučaju pokretanja stegovnog postupka protiv državnog službenika. Uposlenik protiv kojega je pokrenut stegovni postupak ima pravo prvostupanjskom stegovnom povjerenstvu dostaviti pismeni odgovor na odluku o pokretanju stegovnog postupka, što može utjecati na odluku povjerenstva jer prilikom razmatranja pismenog odgovora povjerenstvo može odlučiti da se stegovni postupak obustavlja. Ovu mogućnost poželjno bi bilo dozvoliti i državnom službeniku, u kom bi se slučaju, a posebno u slučaju počinjenja istog stegovnog prijestupa našli u istoj ravni. Jednako tako, u postupku utvrđivanja odgovornosti državnog službenika, poželjno je uvesti institut „skraćenog postupka“ koji postoji kod utvrđivanja odgovornosti uposlenika, a kojim je dopušteno da se rasprava ne održava ukoliko se zaključi da istu nije potrebno održavati, tj. uposlenik se iste odrekne ili na njoj ne insistira ili kad uposlenik sa osobom koja je podnijela stegovnu prijavu ili rukovoditeljem tijela uprave postigne sporazum kojim se utvrđuje učinjena povreda i postiže suglasnost o vrsti i visini kazne. Nepravedno je i rješenje da nema odlaganja glavne rasprave kada uposlenik razlog izostanka nije opravdao, a da se rasprava obvezno odlaže u slučaju izostanka uredno pozvanog državnog službenika ili pak njegovog branitelja. Za istaći je da je Zakon o državnoj službi u institucijama BiH predvidio da ombudsmena institucije biraju svi državni službenici i uposlenici, ali mu važećim odredbama Zakona o radu u institucijama BiH i odredbama Pravilnika o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika u institucijama BiH nije utvrđena nikakva uloga ili nadležnost, niti u stegovnom postupku,

niti uopće. U vezi s ovim, Zakonom o radu u institucijama BiH te Pravilnikom o stegovnoj i materijalnoj odgovornosti uposlenika, potrebno je napraviti normativni okvir kojim bi se u slučaju odgovornosti državnog službenika predviđena uloga i nadležnost ombudsmana mutatis mutandis mogla primjeniti u slučaju utvrđivanja odgovornosti uposlenika. Različite rokove zastare pokretanja postupka protiv državnog službenika i uposlenika potrebno je ujednačiti, te predvidjeti vremenskog okvir vođenja postupka protiv uposlenika na jednak način kao što je predviđen vremenski okvir za državnog službenika. Postojeće rješenje gdje u slučaju odgovornosti državnog službenika postoji zastara izvršenja stegovne kazne a u slučaju odgovornosti uposlenika ne postoji, ove dvije kategorije nepotrebno dovodi u neravnopravan položaj. Naime, kako nastupom zastare nije moguće poduzimati nikakve pravne radnje to bi u slučaju da državni službenik i uposlenik počinu iste povrede službene dužnosti, jedan mogao biti stegovno odgovoran, dok bi za drugog nastupila zastara. Jednako tako, u jednom slučaju izvršenje stegovne kazne bilo bi neupitno, dok se u drugom slučaju stegovna kazna ne bi mogla izvršiti. Pored navedenog, uvođenjem jednoobraznog modela, potrebno je zaobići i eventualne različitosti koje primjenom odgovarajućih propisa mogu nastupiti prilikom izricanja kazne za stjecaj. Uz izloženo, a obzirom na veliki broj institucija BiH, sljedno tome veliki broj uposlenih, sedamdeset i pet stegovnih povjerenstava za uposlenike, isti broj povjerenstava za državne službenike u slučaju povreda koje zaslužuju kaznu opomene i pismenog ukora, uvažavajući razloge konzistentnosti, efikasnosti i funkcionalnosti u donošenju odluka, poželjnim se čini formiranje središnjeg stegovnog povjerenstva te ureda stegovnog tužitelja kao posebnih ureda Vijeća ministara. Ova tijela bila bi samostalna i neovisna stručna tijela, nadležna samo za teže povrede službenih dužnosti. Ovakvo rješenje podrazumjevalo bi ukidanje drugostupanjskih povjerenstava u institucijama, te ostanak prvostupanjskih koji bi bili nadležni za vođenje postupka u slučaju lakše povrede. Ured stegovnog tužitelja bio bi odgovoran za procjenu pravne valjanosti pritužbi, istraživanje navoda protiv državnih službenika i uposlenika o povredi dužnosti, te za pokretanje stegovnih postupaka i zastupanje predmeta stegovnih prekršaja pred stegovnim povjerenstvom institucija BiH. U prilog zaključku da je potrebno pristupiti noveliranju akata iz područja stegovne odgovornosti ističem činjenicu da je Vijeće ministara u travnju 2013. godine imenovalo interesornu radnu grupu radi pripreme analize podzakonskih akata kojima se regulira stegovni postupak u institucijama BiH, te predlaganja izmjena i dopuna akata kojima je ovo područje regulirano. I na koncu, na održavanje poželjne razine odgovornosti uposlenih ne treba djelovati samo post festum - po počinjenom prijestupu, nego i proaktivno, te veću odgovornost uposlenih, između ostalog postići kvalitetnijim i sadržajnijim upoznavanjem sa pravima i obvezama, ad hoc

formalnom provjerom radne stege, te kontinuiranim održavanjem različitih odgovarajućih vidova obuke koji trebaju biti od utjecaja na kvalitet radne stege.

Summary

SOME FEATURES OF DISCIPLINARY LIABILITY AND DISCIPLINARY PROCEDURE IN THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Effect of the disciplinary procedure, as one of the few concepts/aids that senior staff can also use in their work, is to increase the efficiency in carrying out tasks and assignments, and to contribute to the professional carrying out of duties and development of civil service as a whole. In this paper, the author presents some characteristics of the existing models of disciplinary liability and disciplinary procedure in the institutions of Bosnia-Herzegovina and differences among them through binding legislation and practical application of certain models. In that respect, the author analyses the area of disciplinary liability and disciplinary procedure in case of liability of a civil servant and an employee.

He does that by covering the following topics: concept and breach of official duties, concept and types of disciplinary measures or sanctions, principles of disciplinary procedure, subject of disciplinary procedure, procedures for filing a request-application for initiation of disciplinary procedure, statute of limitations for initiation of procedure, conducting and statute of limitations for execution of a disciplinary measure, request for exemption, absence from a public hearing, pronouncement of a compound sanction, disciplinary commissions, appeals from the decisions of disciplinary commissions, record of pronounced disciplinary sanctions, and maintenance of order during a hearing. In his paper, the author points to certain deficiencies of the current models of disciplinary responsibility, and offers potential solutions for their improvement.

Keywords: disciplinary liability, disciplinary action, disciplinary punishment, a civil servant, employee, BiH institutions