

**Analiza propisa koji regulišu disciplinsku odgovornost državnih službenika
u institucijama: Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike
Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine**

Autor: Peđa Đurasović

Ovaj dokument sačinjen je u okviru projekta Monitoring reforme javne uprave (PARM), implementiran od strane TI BiH i CIN-a, uz finansijsku podršku Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA) i Vlade Danske. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove TI BiH i ni na koji način ne odražavaju stavove SIDA ili Vlade Danske.

Septembar, 2017. godine

Sadržaj

1. Uvod	3
2. Institut disciplinske odgovornosti.....	3
2.1. Predmet regulisanja i primjene zakona	4
2.1.1 Predmet regulisanja i primjene podzakonskih akata	5
2.2 Pokretanje i vođenje disciplinskog postupka	11
2.2.1 Lica ovlaštena za podnošenje disciplinske prijave.....	11
2.2.2 Lica ovlaštena za pokretanje disciplinskog postupka	12
2.2.3 Postupanje nadležnih po donesenoj odluci o pokretanju disciplinskog postupka.....	13
3. Zaključak	25

1. Uvod

Na samom početku, potrebno je uputiti na činjenicu da je Bosna i Hercegovina složena država sa svim karakteristikama federalnog uređenja, u kojoj je djelokrug nadležnosti organa uprave koji izvršavaju određena upravna ovlaštenja propisan u zavisnosti od ustavne nadležnosti institucije u čijem se sastavu nalazi određeni organ uprave. S tim u vezi, a u skladu sa ustavnim uređenjem države, vlast u Bosni i Hercegovini se vrši na tri nivoa: na nivou institucija Bosne i Hercegovine, entiteta Federacija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija BiH) i Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Brčko distrikt BiH). Iako ovakva fragmentacija u nadležnostima u izvršavanju upravnih ovlaštenja, takođe, vodi ka visokom nivou autonomnosti unutar navedenih nivoa vlasti, prilikom donošenja svih vrsta propisa kojima se uređuje način funkcionisanja organa uprave, to ipak ne smije predstavljati prepreku da se organizacija i način rada organa uprave uredi propisima na jednoobrazan način, zasnovan na unificiranim obrascima ponašanja, razumljivim i dostupnim svim građanima, a što zahtijeva i evropsko načelo javne uprave o jednostavnosti i jasnoći¹. Jedan od pravnih instituta, čija neujednačenost u definisanju predmeta i primjene proizilazi iz različitosti u propisima donesenim u sva tri nivoa vlasti, jeste disciplinska odgovornost državnih službenika sa posebnim osvrtom na predviđene disciplinske mjere za propisane povrede službene dužnosti. Ovo, takođe, može predstavljati prijetnju primjeni evropskog načela profesionalnosti državnih službenika.² S tim u vezi, Transparency International u Bosni i Hercegovini je u svom Izvještaju o monitoringu rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi, iz marta 2017. godine, u preporukama, između ostalog, istakao potrebu harmoniziranja procedura kojima se uređuje institut disciplinskog postupka sa posebnim akcentom na potrebu ujednačavanja procedura u disciplinskim postupcima na svim nivoima vlasti, a koji trebaju predviđati istovrsne i ujednačene disciplinske mjere. Ovdje je, takođe, potrebno napomenuti da neujednačenost u oblasti propisanih disciplinskih mjera za predviđene povrede službene dužnosti može dovesti i do diskriminatornog postupanja prema državnim službenicima, na način da se državni službenici koji izvršavaju povjerena ovlaštenja na različitim nivoima vlasti mogu naći u situaciji da odgovaraju za iste ili slične povrede službene dužnosti, a da im za te povrede budu izrečene disciplinske mjere različite težine.³

2. Institut disciplinske odgovornosti

Institut disciplinske odgovornosti državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine, entitetima Federacija BiH i Republika Srpska i Brčko distriktu BiH je za svaki od navedenih nivoa vlasti uređen zasebnim zakonima, koji ovu oblast uređuju na autonoman način. Disciplinska odgovornost državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine je propisana Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i

¹ Dr sc. Neven Šimac, Evropski upravni prostor i evropska načela, str. 360.

² Dr sc. Neven Šimac, Evropski upravni prostor i evropska načela, str. 364.

³ Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH”, br. 59/09 i 66/16):

član 2. (Diskriminacija)

(1) Diskriminacijom će se, u smislu ovog zakona, smatrati svako različito postupanje uključujući svako isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti utemeljeno na stvarnim ili pretpostavljenim osnovama prema bilo kojem licu ili grupi lica i onima koji su s njima u rodbinskoj ili drugoj vezi na osnovu njihove rase, boje kože, jezika, vjere, etničke pripadnosti, invaliditeta, starosne dobi, nacionalnog ili socijalnog porijekla, veze s nacionalnom manjinom, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja, članstva u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanja, društvenog položaja i spola, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, spolnih karakteristika, kao i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojem licu onemogućiti ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i sloboda u svim oblastima života.

(2) Zabrana diskriminacije primjenjuje se na sve javne organe kao i na sva fizička ili pravna lica, i u javnom i u privatnom sektoru, u svim oblastima, a naročito: zaposlenja, članstva u profesionalnim organizacijama, obrazovanja, obuke, stanovanja, zdravlja, socijalne zaštite, dobara i usluga namijenjenih javnosti i javnim mjestima, te obavljanja privrednih aktivnosti i javnih usluga.

Član 3. (Oblici diskriminacije)

(1) Neposredna diskriminacija je svako različito postupanje po osnovama određenim članom 2. ovog zakona, odnosno svako djelovanje ili propuštanje djelovanja kada je neko lice ili grupa lica dovedena ili je bila ili bi mogla biti dovedena u nepovoljniji položaj za razliku od nekog drugog lica ili grupe lica u sličnim situacijama.

Hercegovine⁴ (u daljem tekstu: Zakon o državnoj službi u institucijama BiH), dok je na nivou entiteta Federacije BiH i Republike Srpske disciplinska odgovornost državnih službenika propisana Zakonom o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine⁵ (u daljem tekstu: Zakon o državnoj službi u FBiH) i Zakonom o državnim službenicima (u daljem tekstu: Zakon o državnim službenicima RS)⁶. Distrikt Brčko BiH, kao zasebna administrativna jedinica, disciplinsku odgovornost državnih službenika je uredila Zakonom o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine⁷ (u daljem tekstu: Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH). Takođe, svi navedeni zakoni koji regulišu institut disciplinske odgovornosti državnih službenika su dalje razrađeni i konkretizovani u podzakonskim aktima u formi pravilnika i uredbi, a koje su usvojile vlade na sva tri nivoa vlasti, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vijeće ministara BiH), Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vlada Federacije BiH), Vlada Republike Srpske (u daljem tekstu: Vlada RS) i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vlada Brčko distrikta BiH). U skladu s tim, na snazi je Pravilnik Vijeća ministara BiH o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine⁸, Uredba Vlade Federacije BiH o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine⁹, Uredba Vlade Republike Srpske o disciplinskoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske¹⁰ i Pravilnik Vlade Brčko distrikta BiH o disciplinskom postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti službenika i namještenika u organima javne uprave Brčko distrikta BiH¹¹.

U cilju što preciznijeg tumačenja propisa kojima se reguliše disciplinska odgovornost državnog službenika, ovdje je prije svega potrebno definisati termin državnog službenika u smislu zakonodavstva koje ga, u zavisnosti od ustavnih nadležnosti, različito definiše, kao i podzakonske akte kojima se primjena samih zakona u smislu regulisanja disciplinske odgovornosti dalje razrađuje.

2.1. Predmet regulisanja i primjene zakona

Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i Zakon o državnoj službi u FBiH na sličan način definišu pojam državnog službenika kao *osobu postavljenu rješenjem (upravnim aktom) na radno mjesto u organu državne službe (državnoj službi), u skladu sa zakonom, dok je isti taj pojam u Zakonu o državnoj službi, koji uređuje državnu službu u entitetu Republika Srpska definisan kao lice sa visokom stručnom spremom koje je zaposleno u organu republičke uprave i obavlja poslove osnovne djelatnosti organa republičke uprave i izuzetno lice sa završenom višom i srednjom stručnom spremom u skladu sa Uredbom Vlade iz člana 27. stav 2. ovog zakona.* Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH definiše pojam državnog službenika 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.* Iako sve navedene definicije upućuju na ista ili slična ovlaštenja i obim postupanja državnog službenika u izvršavanju povjerenih

⁴ Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine ("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).

⁵ Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br.: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 04/12).

⁶ Zakon o državnim službenicima („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16).

⁷ Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BDBiH“, br. 9/14, 37/15, 48/16 i 9/17).

⁸ Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 20/03 i 94/10).

⁹ Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 72/04 i 75/09).

¹⁰ Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 104/09 i 77/12).

¹¹ Pravilnik o disciplinskom postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti službenika i namještenika u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BDBiH“, broj 42/14).

ovlaštenja na svim nivoima vlasti, primjetan je veliki broj izuzetaka u smislu primjene gore navedenih zakona, a što dalje upućuje i na izuzetke od primjene konkretnih odredbi koje regulišu disciplinsku odgovornost. Naime, Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH je propisano, pored činjenice da su članom 4, 4.a, 5. i 6. od njegove primjene izuzeta sva izabrana i imenovana lica, tj. lica čiji pravni status ne potpada pod definiciju državnog službenika, takođe su od njegove primjene izuzeta profesionalna vojna lica u institucijama Bosne i Hercegovine. Pored navedenog, i činjenice da je članom 6. stav 2, stav 3, stav 4. i stav 5. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH predviđeno da *Vijeće ministara može odlukom, uz prethodno mišljenje Agencije za državnu službu, utvrditi da se u odnosu na pojedine odredbe ovog zakona drugačije regulišu pitanja vezana za diplomatsko-konzularnu službu*, takođe, od primjene ovog zakona su izuzete i osobe zaposlene u Centralnoj banci BiH, Uredu ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, kao i policijski službenici definisani Zakonom o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine. Slično kao i Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Zakon o državnoj službi u FBiH, takođe, u članu 5, pored svih izabranih i imenovanih lica u Federaciji BiH ili kantonu, kao izuzetke od svoje primjene predviđa revizore zaposlene u Uredu za reviziju Federacije BiH i pripadnike policije. Zakon o državnim službenicima entiteta Republika Srpska, koji uređuje prava i dužnosti državnih službenika u republičkim organima uprave Republike Srpske, upućuje na određene eventualne izuzetke od primjene zakona, na način da u članu 2. stav (5) navodi da se odredbe ovog zakona primjenjuju na zaposlene u stručnoj službi Vlade Republike Srpske i Pravobranilaštva Republike Srpske, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Prateći analogiju primjene prethodna tri zakona, Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH, takođe, ostavlja veliku pravnu prazninu i nedorečenost u definisanju lica na koja se primjenjuje tako što u svom članu 3. propisuje da se odredbe ovog zakona primjenjuju na službenike i namještenike u organima javne uprave Brčko distrikta BiH, *ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno*. Na ovaj način ostavlja se veliki prostor da se svaka od kategorija službenika u organima uprave Brčko distrikta izuzme od primjene ovog zakona i da se na taj način i disciplinski postupak za eventualna kršenja službenih dužnosti drugačije uredi u odnosu na razne kategorije službenika. Sve navedeno predstavlja veliku prepreku u procesu eventualne harmonizacije procedura provođenja disciplinskih postupaka protiv državnih službenika, a što bi u konačnici trebalo voditi ka ujednačavanju u pogledu zapriječenih disciplinskih mjera.

2.1.1 Predmet regulisanja i primjene podzakonskih akata

Samim podzakonskim aktima, a koji su vlade na sva tri nivoa vlasti usvojile u formi pravilnika i uredbi, preciznije se definišu i dalje razrađuju zakonske odredbe koje regulišu postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih službenika. Naime, ovim podzakonskim aktima se preciznije uređuju pravila vođenja disciplinskog postupka protiv državnih službenika za eventualne povrede službene dužnosti, nadležni organi za vođenje disciplinskog postupka, zaprijećene disciplinske mjere i samo izvršavanje disciplinskih mjera izrečenih u disciplinskom postupku.

Tako Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH) jasno propisuje u članu 3. da je državni službenik odgovoran za povredu službene dužnosti koja je nastala kao posljedica njegove krivice. Nadalje, isti pravilnik u članovima 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13. i 14. navodi povrede službene dužnosti, s tim što u većini navedenih članova za povredu službene dužnosti propisuje raspon sankcija u zavisnosti da li je konkretnu povredu službene dužnosti državni službenik počinio namjerno ili iz nehata ili da li je navodna povreda službene dužnosti izazvala veću materijalnu štetu ili težu posljedicu po instituciju u kojoj je zaposlen ili je pak povreda službene dužnosti izvršena u povratu. S obzirom na to da je članom 5. Zakona o državnoj

službi u institucijama BiH već precizirano da se postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sprovodi po načelima krivičnog postupka, sam Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u poglavlju III (Opšta pravila disciplinskog postupka) u članovima 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27. i 28. jasno uvodi osnovna načela krivičnog postupka u principe po kojima se provodi disciplinski postupak. Sve formalne i procesne pretpostavke postupanja u prvostepenom disciplinskom postupku su navednim pravilnikom razrađene u poglavlju IV (Prvostepeni postupak) i poglavlju V (Drugostepeni postupak), o kojima će više biti riječi u narednim poglavljima analize. Ovdje je bitno istaći da ovaj pravilnik, a na osnovu samog zakona, uvodi i postupanje ombudsmana izabranog u instituciji u kojoj radi državni službenik protiv koga je pokrenut disciplinski postupak, a čiji je osnovni zadatak da izradi izvještaj koji, po mogućnosti, sadrži preporuke za mirno rješenje spora, a može sadržavati i preporuke za izvođenje dokaza i prijedlog disciplinske mjere.

Slično Pravilniku koji uređuje disciplinsku odgovornost državnog službenika na državnom nivou, Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH) u članu 3. stav (1) navodi da *državni službenik odgovara disciplinski samo za povrede službene dužnosti koje su nastale kao rezultat njegove krivice*. Međutim, ova uredba ide i korak dalje na način da članom 3.a predviđa da *državni službenik ne odgovara disciplinski, ako u vrijeme izvršenja povrede službene dužnosti, nije bio uračunljiv ili je bio u stvarnoj ili pravnoj zabludi*. Nadalje, stav (2) ovog člana upućuje da se okolnosti iz stava (1) utvrđuju u skladu sa odredbama Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine. Na ovaj način se disciplinska odgovornost državnog službenika relativizuje u smislu da se njegova krivica isključuje pod uslovima navedenim u stavu (1) člana 3.a. Uredbe. Postavlja se pitanje kako se osoba u statusu državnog službenika može uopšte dovesti u situaciju da izvrši povredu službene dužnosti u stanju neuračunljivosti, odnosno kako osoba koja nije mogla shvatiti značaj svog djela ili nije mogla upravljati svojim postupcima zbog **trajne ili privremene duševne bolesti, privremene duševne poremećenosti ili zaostalog psihičkog razvoja**, a kako je institut neuračunljivosti definisan članom 36. stav (1) Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14 i 76/14), može uopšte zadovoljiti uslove radnog mjesta državnog službenika na koje se postavlja u organu državne službe. Za razliku od Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH jasnije definiše pravila vođenja disciplinskog postupka na način da u članu 4.a *precizira da se disciplinski postupak vodi po odredbama ove uredbe i shodne primjene odredaba Zakona o upravnom postupku, a koje se primjenjuju na pitanja koja nisu regulisana ovom uredbom*. U članovima 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15. i 16. navedena uredba navodi povrede službene dužnosti, te pored činjenice da, u skladu sa Zakonom o državnoj službi u Federaciji BiH, propisuje povrede službene dužnosti koje su iste ili istovjetne sa povredama službene dužnosti propisanim Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, takođe, kao povredu službene dužnosti, uvodi i onemogućavanje ili otežavanje ostvarivanja prava građana i drugih osoba, kojom se pokušava spriječiti bilo koja aktivnost državnog službenika kojom bi on ili ona eventualno onemogućili ili otežali pristup građaninu ili drugoj osobi u ostvarivanju njihovih prava. Kao i Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH i Uredba, u svim članovima u kojima navodi povrede službene dužnosti, autonomno propisuje raspon sankcije za svaku od povreda, s tim što težina sankcije zavisi od toga da li je povreda službene dužnosti učinjena u povratu, ili je povreda službene dužnosti učinjena nesavjesno, ili namjerno, ili iz krajnje nepažnje ili pak iz koristoljublja. Nadalje, Uredba u poglavlju III (Opšta pravila disciplinskog postupka) navodi načela po kojima se provodi disciplinski postupak, dok su same procesne odredbe koje formalizuju tok disciplinskog postupka razrađene u poglavlju IV (Prvostepeni disciplinski postupak) i poglavlju V (Drugostepeni disciplinski postupak) o kojima će, takođe, biti

više riječi u daljim poglavljima analize. Uredba, kao i Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, predviđa postupanje medijatora u disciplinskom postupku, čija je glavna funkcija nastojanje da se sporno pitanje koje predstavlja predmet disciplinskog postupka riješi mirnim putem.

Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika u republičkim organima uprave Republike Srpske (u daljem tekstu: Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS) u članu 34. tačka a. i članu 35. stav (1) propisuje uslove pod kojima se državni službenik smatra odgovornim za povredu službene dužnosti, i to u situaciji kada je utvrđeno da je državni službenik učinio povredu službene dužnosti propisane Zakonom o državnim službenicima, i da je odgovoran za njeno izvršenje. Za razliku od prethodna dva navedena podzakonska akta, Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH i Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH, Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS u članu 3. i 4. odvojeno definiše šta tačno predstavljaju lakše i teže povrede službene dužnosti, dok u članu 5. i 6. propisuje raspon sankcija koje se mogu izreći za povrede službene dužnosti navedene u članu 3. i 4. S obzirom na to da će više riječi o proceduralnim aspektima disciplinskog postupka koje propisuje ova uredba biti u dijelovima analize koji se referiraju na određene faze u provođenju disciplinskog postupka, ovdje je još bitno istaći dvije karakteristike Uredbe o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS. Prva je da Zakon o državnim službenicima entiteta Republika Srpska, a u skladu s njim i ova uredba za razliku od prethodna dva navedena podzakonska akta, ni u kojoj fazi disciplinskog postupka ne predviđa ulogu neke vrste medijatora, a čije bi postupanje vodilo ka mirnom rješenju spora koji predstavlja predmet disciplinskog postupka. Druga karakteristika je da ova uredba propisuje način i uslove pod kojima se utvrđuje odgovornost državnih službenika za nastalu materijalnu štetu. U članu 57. Uredbe definisano je da je državni službenik odgovoran za štetu koju je na radu ili u vezi sa radom namjerno ili iz krajnje nepažnje prouzrokovao republičkom organu uprave, pravnom ili fizičkom licu. Postupak za utvrđivanje materijalne odgovornosti pokreće rukovodilac organa, odnosno Vlada, za zaposlene koje postavlja Vlada, a provodi ga Komisija za naknadu štete koju formira rukovodilac organa, odnosno Vlada, i ukoliko utvrdi da je državni službenik odgovoran za nastalu štetu predlaže rukovodiocu organa da donese rješenje o naknadi štete.

Prateći analogiju prethodna tri podzakonska akta, Pravilnik o disciplinskom postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti službenika i namještenika u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Pravilnik o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH) u članu 9. precizira da državni službenik odgovara za povrede službene dužnosti koje je počinio svojom krivicom. Za razliku od prethodno pobrojana tri podzakonska akta, Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, Uredbe o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH i Uredbe o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS, Pravilnik o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH u odredbama svojih članova ne navodi koje su to povrede službenih dužnosti, već u svom članu 10. upućuje da *državni službenik može biti odgovoran samo za povrede službene dužnosti koje su propisane članovima 89. i 90. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH*, koji dalje pravi podjelu na lakše i teže povrede službene dužnosti. Takođe, za razliku od prethodna tri navedena podzakonska akta, kojima se uređuje disciplinski postupak protiv državnog službenika, navedeni zakon na koji upućuje Pravilnik o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH, pod lakšim povredama službene dužnosti, pored istih ili sličnih povreda službenih dužnosti propisanih u sva tri gore navedena podzakonska akta, uvodi novu povredu službene dužnosti, ponašanje suprotno Odluci o načinu odijevanja u organima javne uprave Distrikta. U težim povredama službene dužnosti propisanim zakonom, pored istih, istovjetnih ili sličnih povreda službene dužnosti ili povreda službenih dužnosti čija zabrana ima isti cilj i svrhu kao i

prethodna tri podzakonska akta, navedeni zakon uvodi određene povrede službenih dužnosti koje idu u pravcu depolitizacije državne službe i antikoruptivnog preventivnog djelovanja. Tako, na primjer, navedeni zakon propisuje kao povredu službene dužnosti podsticanje ostalih službenika, odnosno namještenika, da se uključe u rad političke stranke ili udruženja u obavljanju službene dužnosti, izvršavanje instrukcija političkih udruženja u obavljanju službene dužnosti i za vrijeme radnog vremena. Zabranjene aktivnosti koje potpadaju pod težu povredu službenih dužnosti su i obećavanje zaposlenja i/ili nekog drugog prava u zamjenu za poklon ili obećanje poklona, privilegovanje lica radi stranačkog ili drugog opredjeljenja, radi porijekla, ličnih ili porodičnih veza i uticanje na dobijanje poslova ili narudžbi za potrebe Distrikta radi sticanja protivpravne koristi za sebe ili drugoga. Nadalje, navedeni zakon u posebnom članu propisuje disciplinske mjere za povrede službenih dužnosti, gradirajući ih u zavisnosti od toga da li je učinjena lakša ili teža povreda službene dužnosti. Težina same sankcije zavisi od težine povrede službene dužnosti i njene posljedice, nastale štete, kao i svih u postupku utvrđenih olakšavajućih i otežavajućih okolnosti pod kojima je učinjena povreda službene dužnosti. Takođe, kao i Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS, Pravilnik o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH ni u kojoj fazi provođenja disciplinskog postupka ne predviđa ulogu ombudsmana ili bilo koje vrste medijatora čije bi postupanje išlo u pravcu mirnog rješenja predmeta disciplinskog postupka. Nadalje, ovdje je bitno istaći da, za razliku od prethodna tri navedena zakona i podzakonska akta koji regulišu disciplinsku odgovornost državnih službenika, jedino Zakon o državnoj službi u organima javne uprave BDBiH u članu 92. propisuje da o težim povredama službene dužnosti uvijek postupa disciplinska komisija koja se sastoji od predsjednika, potpredsjednika i šest članova koje gradonačelnik Brčko distrikta BiH imenuje iz reda diplomiranih pravnika zaposlenih u javnoj upravi Distrikta na period od dvije godine. U skladu sa članom 13. stav (2) Pravilnika o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH, disciplinska komisija radi u vijeću od tri člana, kojim predsjedava predsjednik disciplinske komisije, ili u njegovom odsustvu potpredsjednik. Osim toga, istim članom u stavu (4) Pravilnika je propisano da svi članovi disciplinske komisije moraju imati položen pravosudni ispit. Pored ovoga, Zakon u članu 92. stav (4), a u skladu s tim i Pravilnik u članu 12. stav (4), predviđa isključivo postupanje disciplinskog tužioca po podnesenoj disciplinskoj prijavi za teže povrede službene dužnosti. Takođe, kao i svi članovi disciplinske komisije, disciplinski tužilac i njegov zamjenik se biraju iz reda državnih službenika i moraju imati položen pravosudni ispit. Slijedom navedenog, može se izvući zaključak da zakonski i podzakonski okvir Brčko distrikta BiH, kojim se uređuje procedura provođenja disciplinskog postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih službenika za eventualne teže povrede službene dužnosti, u potpunosti preuzima krivično-procesni model utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnog službenika, a koji se primjenjuje u mnogo zemalja Evropske unije.¹² O svim ostalim procesnim aspektima koje uređuje Pravilnik o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH biće više riječi u narednim poglavljima ove analize, u zavisnosti od konkretne faze disciplinskog postupka koja se obrađuje.

Izvršenja disciplinskih mjera izrečenih u disciplinskom postupku

Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH u članu 62. stav (1) propisuje da se *izrečena disciplinska mjera izvršava kada postane konačna*, gdje se vjerovatno mislilo da se izrečena disciplinska mjera izvršava kada rješenje o izrečenoj disciplinskoj mjeri postane konačno. Takođe, stavom (2) istog člana navedenog pravilnika je propisano da *Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine unosi podatke o izrečenim disciplinskim mjerama u personalni dosije državnog službenika koji se vodi u Registru državne službe institucija Bosne i Hercegovine*. S obzirom na to da sva četiri podzakonska akta u velikoj mjeri propisuju različite povrede službene dužnosti i u skladu s tim i različite zapriječene disciplinske mjere, u

¹² Mr sc. Anica Drmić, (Hrvatska javna uprava) Uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika i disciplinski postupak, str. 1014.

nastavku će biti analizirano izvršenje disciplinskih mjera za iste, istovjetne ili slične povrede službene dužnosti ili povrede službenih dužnosti čija zabrana ima isti cilj i svrhu.

Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH, slično kao i Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, u članu 67. takođe predviđa da se rješenje o izrečenoj disciplinskoj mjeri izvršava kada to rješenje postane konačno. Iako Uredba ni u jednom članu jasno ne predviđa da Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Agencija) unosi podatke o izrečenim disciplinskim mjerama u dosije državnog službenika koji vodi sama Agencija, ipak ovakav se zaključak može izvući iz člana 76.a Uredbe koji predviđa da se rješenje ili zaključak o izrečenoj disciplinskoj mjeri nakon dvije godine od izvršenja disciplinske mjere uklanja iz personalnog dosijea koji vodi organ u kojem je državni službenik zaposlen i iz dosijea koji vodi Agencija. S obzirom na to da izrečene disciplinske mjere prije svega trebaju da imaju preventivni karakter, predviđeni rok za uklanjanje rješenja ili zaključka o izrečenoj disciplinskoj mjeri iz dosijea koje vode nadležni organi je veoma kratak i trebao bi biti barem udvostručen. Za razliku od Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH koji u članu 63. propisuje da se disciplinska mjera pismene opomene i pismenog ukora izvršava na način da se državnom službeniku uruči akt koji sadrži izrečenu disciplinsku mjeru, ova uredba ide i korak dalje u cilju ostvarivanja preventivne svrhe ove sankcije, pa u svom članu 68. predviđa da se disciplinska mjera koja ima isti cilj i svrhu, a nosi naziv javna pismena opomena, izvršava tako što rukovodilac Agencije konačnu odluku o toj mjeri objavljuje na oglasnoj ploči organa državne službe u kojem je taj službenik zaposlen. Nadalje, Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH u svom članu 64. predviđa da se disciplinska mjera smanjenja plate izvršava na način da institucija, saglasno konačnom rješenju u disciplinskom postupku, donosi i uručuje državnom službeniku rješenje u kojem se utvrđuje u kojem tačno periodu će primati smanjenu platu. Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH u članu 70. propisuje način izvršenja disciplinske mjere kaznene suspenzije sa poslova i plate, koja je po svojoj prirodi teža disciplinska mjera od prethodno definisane Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH i na određeni način je sublimira, te predviđa da se provođenje ove disciplinske mjere stavlja u nadležnost rukovodioca Agencije koji je izvršava u saradnji sa rukovodiocem organa državne službe čijem je državnom službeniku i izrečena navedena suspenzija. Nadalje, izvršenje disciplinske mjere degradiranja na nižu radnu kategoriju u okviru istog radnog mjesta se, u skladu sa članom 65. stav (2) Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, izvršava tako što Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, kada su u pitanju državni službenici, na prijedlog institucije, odnosno, kada su u pitanju rukovodeći državni službenici, sama institucija po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije donosi novo rješenje o postavljenju, odnosno imenovanju na neposredno niže radno mjesto. Izvršenje disciplinske mjere koja ima isti cilj i svrhu, a nosi naziv vraćanje na nižu radnu poziciju je propisana u članu 71. Uredbe o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH, te je njeno izvršenje, odnosno nadležnost za donošenje novog rješenja kojim se državni službenik kome je izrečena ova disciplinska mjera postavlja na niže radno mjesto, a za razliku od izvršenja propisanog Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, povjereno isključivo rukovodiocu organa državne službe. Takođe, oba podzakonska akta tretiraju izvršenje disciplinske mjere suspenzije prava učešća državnog službenika na konkursima u državnoj službi. Naime, Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH u svom članu 66. propisuje da se disciplinska mjera suspenzije prava učešća državnog službenika na konkursima u državnoj službi u institucijama BiH izvršava na način da se rješenje o izrečenoj disciplinskoj mjeri uručuje državnom službeniku, te se ista evidentira u odgovarajuće evidencije Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine. Slično Pravilniku o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH

u članu 69. propisuje način izvršenja disciplinske mjere suspenzije prava učešća na javnim konkursima za unapređenje u državnoj službi i to na način da rukovodilac Agencije pismeno obavještava rukovodioca organa državne službe o izrečenoj mjeri i obavezi da se ta mjera mora primjenjivati u slučajevima sprovođenja postupka za unapređenje državnih službenika u državnoj službi. Izvršenje najteže disciplinske mjere koja može biti izrečena u disciplinskom postupku, tj. prestanka radnog odnosa u državnoj službi, je članom 67. Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH povjereno Agenciji za državnu službu Bosne i Hercegovine i instituciji u kojoj je državni službenik kome je izrečena ova mjera zaposlen. Naime, svaka od ove dvije institucije, u zavisnosti da li se radi o državnom službeniku ili rukovodećem državnom službeniku, donosi rješenje o prestanku radnog odnosa, a po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije ili nadležne institucije.

Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS, isto kao i Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH i Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH, u svom članu 53. predviđa da se disciplinska mjera izvršava nakon što odluka o izricanju disciplinske mjere postane konačna. Sam postupak izvršenja, odnosno nadležnost za izvršavanje disciplinske mjere izrečene u disciplinskom postupku, nije dalje razrađena u Uredbi, sem činjenice da je u članu 54. Uredbe navedeno da se konačna odluka o izrečenoj disciplinskoj mjeri dostavlja Agenciji za državnu upravu Republike Srpske. Takođe, disciplinska mjera izrečena konačnim rješenjem upisuje se u Centralni registar kadrova. Za razliku od Uredbe o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH koja u svom članu 76 a. predviđa da se rješenje ili zaključak o izrečenoj disciplinskoj mjeri nakon dvije godine od izvršenja disciplinske mjere uklanja iz personalnog dosijea koji vodi organ u kojem je državni službenik zaposlen i iz dosijea koji vodi Agencija, čime se konstatuje da državni službenik nije ni kažnjavan, Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS ide i korak dalje u ostvarivanju preventivne mjere izricanja disciplinske sankcije, te u članu 56. stav (2) predviđa da se disciplinska mjera briše iz Centralnog registra kadrova ako zaposlenom ne bude izrečena nova disciplinska mjera u naredne dvije godine od izrečene disciplinske mjere za lakše povrede službene dužnosti, odnosno u naredne četiri godine od izrečene disciplinske mjere za teže povrede službene dužnosti.

Pravilnik o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH, kao i sva tri gore navedena podzakonska akta, u članu 61. stav (1) predviđa da se *rješenje o izrečenoj kazni* izvršava kada to rješenje postane konačno. Takođe, navedeni pravilnik u članu 61. stav (2) izričito propisuje dva organa koja su nadležna za izvršenje *rješenja o izrečenim kaznama*, i to Pododjeljenje za ljudske resurse i Direkcija za finansije. U skladu sa članom 62. kazna *pismena opomena* izvršava se evidentiranjem u djelovodnik predmeta organa koji je vodio disciplinski postupak, a kazna pismene opomene sa upisom u personalni obrazac službenika izvršava se upisom u personalni obrazac državnog službenika. Izvršenje rješenja o izrečenoj novčanoj kazni dostavlja se na postupanje Direkciji za finansije, dok se najteža disciplinska mjera propisana Pravilnikom o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH, a koja nosi naziv kazna prestanka radnog odnosa, izvršava tako što Pododjeljenje za ljudske resurse dostavlja gradonačelniku Brčko distrikta prijedlog rješenja o prestanku radnog odnosa službenika kome je ova disciplinska mjera i izrečena. Slično kao Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS, i Pravilnik o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH, ali sa duplo kraćim rokovima trajanja, u svom članu 65. upućuje na zakonsku odredbu iz člana 99, a koja predviđa da se protekom roka od jedne godine nakon pravosnažnosti izrečene kazne za lakšu povredu službene dužnosti, ili protekom roka od dvije godine od pravosnažnosti izrečene kazne za težu povredu službene dužnosti, te pod uslovom da službenik kome je disciplinska kazna izrečena u navedenom roku nije počinio novu povredu službene dužnosti, izrečena kazna po službenoj dužnosti briše iz evidencije.

Zastara izvršenja disciplinskih mjera

Zastara izvršenja disciplinskih mjera je institut koji je različito uređen u navedenim podzakonskim aktima kojima se uređuju postupci utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih službenika. Tako, na primjer, Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH u članu 27. propisuje opšti zastarni rok za izvršenje disciplinskih mjera na način da zastara izvršenja izrečenih disciplinskih mjera nastupa protekom roka od šest mjeseci od dana donošenja konačnog rješenja kojim je određena disciplinska mjera izrečena. Za razliku od ovog pravilnika, Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH u članu 29. propisuje dva različita roka zastare u zavisnosti da li se radi o izvršenju disciplinske mjere javne pismene opomene ili o izvršenju svih ostalih disciplinskih mjera. U skladu s tim, rok zastare izvršenja disciplinske mjere javne pismene opomene nastupa protekom roka od 30 dana od dana dostavljanja konačnog rješenja kojim je izrečena ta disciplinska mjera, a rok zastare izvršenja svih ostalih disciplinskih mjera nastupa protekom roka od tri mjeseca od dana kada je rješenje o izricanju disciplinske mjere postalo konačno. Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS, isto kao Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, u članu 52. propisuje opšti zastarni rok za izvršenje svih disciplinskih mjera na način da predviđa da se izrečena disciplinska mjera ne može izvršiti nakon isteka roka od 60 dana od dana konačnosti rješenja kojim je određena disciplinska mjera izrečena. Iako sam Pravilnik o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH ne propisuje rokove zastare izvršenja izrečene disciplinske mjere, to je ipak regulisano članom 99. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH, koji, slično Uredbi o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH, u svom stavu (2) navodi dva roka zastare izvršenja disciplinskih mjera, na način da propisuje da izvršenje disciplinske mjere za lakšu povredu službene dužnosti zastarijeva u roku od jedne godine, a za težu povredu službene dužnosti u roku od dvije godine od konačnosti rješenja kojim je kazna izrečena. Iako zastara izvršenja izrečenih disciplinskih mjera predstavlja institut koji je neodvojiv i prijeko potreban sastavni dio disciplinskog postupka, ipak ostaje nedoumica da zbog relativno kratkih rokova zastare, koji su propisani većinom navedenih podzakonskih akata, postupak izvršenja disciplinskih mjera može biti izložen eventualnom neopravdanom administrativnom odugovlačenju izvršenja sankcija, koje dalje može dovesti do zastare izvršenja disciplinskih mjera izrečenih u disciplinskom postupku.

2.2 Pokretanje i vođenje disciplinskog postupka

2.2.1 Lica ovlaštena za podnošenje disciplinske prijave

Sam postupak pokretanja i vođenja disciplinskog postupka za eventualna kršenja službenih dužnosti državnih službenika se uveliko razlikuje na sva tri nivoa vlasti, čime se dalje nastavlja sa fragmentacijom propisa koji regulišu disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima uprave. S tim u vezi, aktivno legitimisane osobe za podnošenje zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka protiv državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine su sami državni službenici i zaposlenici u institucijama Bosne i Hercegovine, ministri, zamjenici ministara ili drugo lice ili kolegijalni organ koji su pretpostavljeni državnom službeniku.¹³ U Zakonu o državnoj službi u Federaciji BiH, aktivna legitimacija za podnošenje disciplinske prijave za pokretanje disciplinskog postupka pripada samo državnim službenicima, odnosno, a u skladu sa Uredbom o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH, i svim rukovodiocima organa državne službe koji

¹³ Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 26/04, 07/05, 48/05, 60/10 i 32/13), član 1. stav 2) tačka a) definiše zaposlenika kao osobu zaposlenu u institucijama Bosne i Hercegovine i njenim organima koja nije državni službenik.

raspoložu podacima da je državni službenik počinio povredu službene dužnosti, a koji tu prijavu dostavljaju medijatoru državne službe. Za razliku od navedena dva zakona, Zakon o državnim službenicima RS propisuje da svako lice može dati obrazloženu inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka za povrede radnih dužnosti protiv državnog službenika, dok je Zakonom o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH, a u skladu sa tim i Pravilnikom o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH, utvrđeno da upravni inspektor može podnijeti prijavu za pokretanje disciplinskog postupka za teže povrede službene dužnosti, a da prijavu za pokretanje disciplinskog postupka za sve vrste povreda službene dužnosti može podnijeti svaki rukovodilac organa uprave, službenik ili namještenik. Imajući u vidu sva navedena lica koja imaju pravo podnijeti prijavu za pokretanje disciplinskog postupka protiv državnog službenika, više je nego jasno da postoji velika razlika u određivanju stepena odgovornosti državnog službenika u izvršavanju njegovih ovlaštenja u zavisnosti od zakonskog i podzakonskog akta koji se primjenjuje na određenom nivou vlasti, a što predstavlja jedan od osnovnih principa funkcionisanja državne službe, te čija svrsishodnost i funkcionalnost na ovaj način takođe može biti dovedena u pitanje. Naime, iz navedenog se izvodi zaključak da što je veći krug lica aktivno legitimisan za podnošenje zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka protiv državnog službenika, to se može očekivati da će državni službenik prilikom obavljanja zakonom povjerenih ovlaštenja postupati sa mnogo većom pažnjom i odgovornošću, kako u odnosu prema dužnostima koje proizilaze iz same prirode rada u državnoj službi, tako i u postupanju prilikom primjene zakona u odnosu na građane, a koji imaju najveći interes u uspostavi odgovornosti i integriteta državnih službenika u njihovom radu.

2.2.2 Lica ovlaštena za pokretanje disciplinskog postupka

Ovlaštenje za pokretanje disciplinskog postupka, na osnovu podnesene disciplinske prijave, uređeno je na način da je Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH propisano da rukovodeći državni službenik, tj. službenik najvišeg ranga u instituciji koji je nadležan za pokretanje disciplinskog postupka, pokreće disciplinski postupak protiv državnog službenika, dok je Zakonom o državnoj službi u institucijama FBiH i Zakonom o državnoj službi Republike Srpske propisano da disciplinski postupak protiv državnog službenika pokreće rukovodilac organa državne službe ili lice koje on odredi. Za razliku od navedena tri zakona, Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH precizira da je osoba ovlaštena za pokretanje disciplinskog postupka, u zavisnosti od težine povrede službene dužnosti, ili neposredno pretpostavljeni rukovodilac ili rukovodilac organa javne uprave ili disciplinski tužilac za teže povrede službene dužnosti. Slijedom navedenog, primjetno je da se u većini zakonskih rješenja u dijelu postupka u kojem se razmatra disciplinska prijava, odnosno odlučuje da li će protiv državnog službenika biti uopšte pokrenut disciplinski postupak, daje isključivo diskreciono pravo osobi ili organu iz koje dolazi državni službenik protiv koga je disciplinska prijava podnesena, da donese odluku o pokretanju disciplinskog postupka, što može predstavljati opasnost da se na indirektan način utiče na objektivnost i nepristrasnost u inicijalnom dijelu postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti. Iz ovog razloga, a kako je to Transparency International BiH u svom Izvještaju o monitoringu rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi za period 2015-2016. godine utvrdio, primat nad cjelokupnim provođenjem postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti bi trebalo staviti u nadležnost agenciji za državnu službu ili drugoj instituciji koja vrši ovlaštenja agencije za državnu službu, u zavisnosti od nivoa vlasti koji autonomno uređuje njen naziv i ovlaštenja. Takođe, bilo bi potrebno u dijelovima zakona i podzakonskih akata koji uređuju postupke utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih službenika, a u skladu sa dobrim primjerima iz regionalne prakse, jasno propisati da nepodnošenje prijedloga za pokretanje disciplinskog postupka od strane ovlaštenih osoba predstavlja težu povredu

službene dužnosti, i to u situaciji kada ta ovlaštena osoba po saznanju ili po podnesenoj prijavi može zaključiti da postoje činjenice i okolnosti koje ukazuju na postojanje povrede službene dužnosti.¹⁴

2.2.3 Postupanje nadležnih po donesenoj odluci o pokretanju disciplinskog postupka

2.2.3.1 *Disciplinski postupak u prvom stepenu*

Svi zakoni koji uređuju vođenje disciplinskog postupka protiv državnog službenika se međusobno razlikuju u pogledu načina formiranja komisije koja provodi disciplinski postupak. Neki zakoni, u zavisnosti od navoda o eventualnom kršenju službene dužnosti iz disciplinske prijave i zapriječene disciplinske mjere, uređuju i sastav disciplinske komisije koja provodi postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti, a drugi nadležnosti za formiranje komisije za provođenje disciplinskog postupka stavljaju u nadležnosti jednog organa ili institucije. Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH propisuje da sve članove disciplinske komisije imenuje Agencija za državnu službu Federacije BiH bez obzira na gradaciju eventualne povrede službene dužnosti koja se državnom službeniku stavlja na teret. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH pravi razliku da li se za eventualno kršenje službene dužnosti od strane državnog službenika može izreći pismena opomena ili pismeni ukor ili je za navodno kršenje službene dužnosti propisana strožija mjera, te se u skladu s tim ovlaštenje za formiranje disciplinske komisije stavlja u nadležnost organa uprave iz koje državni službenik dolazi ili agencije za državnu službu. Za razliku od ova dva zakona, Zakon o državnim službenicima Republike Srpske uopšte ne propisuje mogućnost da sastav disciplinske komisije uređuje Agencija za državnu upravu Republike Srpske. Naime, ovaj zakon, iako vrši gradaciju povreda službenih dužnosti na lakše i teže povrede, jasno precizira da disciplinske postupke provodi jedna komisija imenovana od strane rukovodioca organa, s tim da on ne može biti član iste, ili komisije imenovane od strane Vlade Republike Srpske, ukoliko se radi o državnim službenicima koje postavlja Vlada. Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH, takođe, vrši gradaciju na lakše i teže povrede službene dužnosti, s tim što o lakšim povredama službene dužnosti u prvom stepenu odlučuje neposredno pretpostavljeni državnom službeniku kome se određena povreda službene dužnosti stavlja na teret, rukovodilac organa javne uprave i upravni inspektor i to svako u okviru svoje nadležnosti. Slijedom navedenog, o težim povredama službene dužnosti državnog službenika u organima javne uprave Brčko distrikta BiH odlučuje disciplinska komisija koju imenuje gradonačelnik iz reda diplomiranih pravnika, a koja radi u vijeću od tri člana.

2.2.3.1.1 Sastav disciplinskih komisija uređen podzakonskim aktima

U skladu sa članom 55. tačka b) Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i članom 2. tačka f) i tačka g) Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, postoji mogućnost formiranja dvije disciplinske komisije s ciljem provođenja disciplinskog postupka radi utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnog službenika, i to u zavisnosti od zapriječene disciplinske mjere. U skladu s tim, postoji interna disciplinska komisija sa ciljem utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnog službenika, a koju imenuje rukovodilac institucije i sastoji se od tri člana – državna službenika, i čiji je kapacitet u izricanju disciplinskih mjera ograničen na način da je ova disciplinska komisija ovlaštena izricati samo mjere pismene opomene ili pismenog ukora. Ovo znači da ova disciplinska komisija može utvrđivati odgovornost samo za one disciplinske prekršaje za koje je jedna od propisanih sankcija pismena opomena ili pismeni ukor. Druga vrsta disciplinske komisije jeste disciplinska komisija Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine (u daljem

¹⁴ Član 83. stav (1) tačka 18. Zakona o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 39/2011).

tekstu: Agencija za državnu službu BiH), koju čini pet članova – državnih službenika, i koju imenuje sama Agencija za državnu službu BiH, a zadužena je za sprovođenje postupka sa ciljem utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnog službenika za sve povrede službene dužnosti koje dovode do izricanja disciplinskih mjera težih od pismene opomene ili pismenog ukora. Za razliku od Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i pratećeg Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti, Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine, u članu 35. stav (1) i stav (2) propisuje da, nakon što Agencija za državnu službu Federacije BiH zaprimi rješenje o pokretanju disciplinskog postupka donesenog od strane rukovodioca organa državne službe, odnosno osobe koju rukovodilac za to ovlasti, Agencija ima isključivu obavezu da imenuje tri člana prvostepene disciplinske komisije. Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske, u članu 12. stav (1), stav (2) i stav (3) propisuje da disciplinsku komisiju čini od tri do pet članova i toliko zamjenika, i da predsjednika i sve članove komisije i zamjenike imenuje rukovodilac organa, odnosno Vlada, u zavisnosti u čijem sastavu državni službenici obavljaju dužnost, i to na period od četiri godine. Pravilnik o disciplinskom postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti službenika i namještenika u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, a u skladu sa Zakonom o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH, propisuje nadležnost za vođenje disciplinskih postupaka na način da o lakšim povredama službene dužnosti, u prvom stepenu odlučuju neposredno pretpostavljeni, rukovodilac organa javne uprave ili upravni inspektor, dok o težim povredama službene dužnosti u prvom stepenu odlučuje disciplinska komisija sastavljena od predsjednika, potpredsjednika i šest članova koje imenuje gradonačelnik iz reda diplomiranih pravnika, na period od dvije godine.

2.2.3.1.2 Postupanje u disciplinskom postupku u prvom stepenu uređeno podzakonskim aktima

Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH propisuje način vođenja glavne rasprave pred internom disciplinskom komisijom i disciplinskom komisijom formiranom od strane Agencije za državnu službu BiH. U skladu sa članom 34. Pravilnika, predsjedavajući interne komisije zakazuje javnu raspravu i upućuje poziv svim članovima interne komisije, državnom službeniku protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak, svjedocima, kao i drugim licima koja mogu pomoći u utvrđivanju disciplinske odgovornosti, s tim da se državnom službeniku mora ostaviti rok od tri dana da pripremi odbranu. Državni službenik protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak kao i podnosilac zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka, u periodu od donošenja rješenja o pokretanju disciplinskog postupka do prijema poziva za javnu raspravu, može uložiti internoj disciplinskoj komisiji zahtjev za izuzeće nekog člana komisije. O samom zahtjevu za izuzeće konačnu odluku donosi interna disciplinska komisija prije otvaranja javne rasprave. U skladu sa članom 36. stav (2) Pravilnika propisuje se da ukoliko uredno pozvani državni službenik ili njegov branilac izostanu sa javne rasprave ista se odlaže, a ukoliko neopravdano ne dođu na sljedeću zakazanu raspravu, ona će se održati u njihovom odsustvu. Nadalje, članom 37. Pravilnika su definisane glavne karakteristike samog toka javne rasprave. U skladu s tim, na samom početku javne rasprave, a nakon čitanja zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka, poziva se državni službenik da se izjasni o povredi službene dužnosti koja mu se stavlja na teret. Svjedoci ne prisustvuju javnoj raspravi dok državni službenik daje izjavu, a svoje izjave mogu dati pojedinačno tek nakon što državni službenik bude saslušan. Članom 39. Pravilnika, između ostalog, propisano je da ukoliko dođe do prekida ili odlaganja javne rasprave, a interna disciplinska komisija nastavi rad u promijenjenom sastavu, javna rasprava mora početi iznova. Uloga branioca državnog službenika kome se određena povreda službene dužnosti stavlja na teret je utvrđena članom 40. Pravilnika, te mu pruža mogućnost da aktivno učestvuje u toku cijelog postupka u smislu da postavlja pitanja okrivljenom državnom službeniku, svjedocima i drugim pozvanim licima, te da predlaže nove dokaze i iznosi završnu riječ.

Na postupak vođenja disciplinskog postupka pred disciplinskom komisijom formiranom od strane Agencije za državnu službu, takođe se primjenjuju sva gore pobrojana pravila vođenja postupka pred internom disciplinskom komisijom.

Slično kao i Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH u članu 38. propisuje način zakazivanja glavne rasprave, s tim da ova uredba predviđa da poziv za glavnu raspravu pored svih gore pobrojanih adresata propisanih Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, predviđa i da se poziv upućuje i rukovodiocu organa državne službe da odredi osobu koja će zastupati rješenje o pokretanju disciplinskog postupka. Takođe, Uredba u članu 40. predviđa da državni službenik protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak kao i donosilac rješenja o pokretanju disciplinskog postupka, mogu u roku od donošenja rješenja o imenovanju disciplinske komisije do prijema poziva za javnu raspravu podnijeti Agenciji za državnu službu zahtjev za izuzeće nekog člana disciplinske komisije ako postoji neki od propisanih uslova. O zahtjevu za izuzeće Agencija je dužna odlučiti prije otvaranja javne rasprave. Pored činjenice da su Uredbom u članu 40. propisani isti uslovi kao i u Pravilniku o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH pod kojima se javna rasprava odlaže, Uredba, u istom članu, takođe, propisuje da se javnost može isključiti u pojedinim fazama postupka ili u toku cijelog postupka u slučajevima čuvanja državne, vojne, službene ili druge tajne ili kada to nalažu posebni razlozi. O zaključku disciplinske komisije o isključenju javnosti, nije moguće uložiti žalbu. Isto kao i Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH u članu 45. pod istim uslovima predviđa mogućnost prekida, odlaganja i nastavka javne rasprave. Nadalje, Uredba uređuje tok javne rasprave identično kao i Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, uključujući i jednu dodatnu procesnu pretpostavku kojom se precizira da je predsjedavajući obavezan da, nakon što završne riječi budu iznesene od strane zastupnika pokretača disciplinskog postupka, državnog službenika i njegovog branioca, dužan proglasiti da je javna rasprava završena. Uredba, takođe, u članu 46. propisuje aktivnu ulogu branioca u svim fazama postupka.

Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS, slično kao i gore dva navedena podzakonska akta, uređuje vođenje glavne rasprave u disciplinskom postupku. Uredba u članu 15. stav (3) precizira da se poziv za glavnu raspravu zaposlenom protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak mora uručiti najkasnije osam dana prije održavanja glavne rasprave kako bi se mogao pripremiti za odbranu, a što je znatno duži rok predviđen za pripremu odbrane od roka koji je predviđen Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH. Uredba, takođe, u članu 16. predviđa da je obavezno zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka sa potrebnom dokumentacijom dostaviti nadležnom sindikatu radi pribavljanja mišljenja, a koje je obavezno uzeti u obzir. Pravo na traženje izuzeća određenog člana disciplinske komisije je, za razliku od prethodna dva podzakonska akta, Uredbom propisano da pored zaposlenog protiv kojeg se vodi disciplinski postupak, zahtjev za izuzeće mogu podnijeti predsjednik i članovi disciplinske komisije, s tim što predsjednik disciplinske komisije po službenoj dužnosti pazi na razloge za izuzeće. O samom izuzeću predsjednika i članova disciplinske komisije odlučuje rukovodilac organa, odnosno Vlada Republike Srpske za zaposlene koje postavlja Vlada. Uredba, takođe, u članu 20. stav (2), predviđa mogućnost isključivanja javnosti, radi čuvanja državne ili vojne tajne ili kada nalažu drugi razlozi. Nadalje, članom 21. stav (5) Uredbe, za razliku od gore navedenih podzakonskih akata, propisano je da ukoliko je zaposleni uredno pozvan, a svoj nedolazak nije opravdao, rasprava se održava bez njegovog prisustva i to bez mogućnosti daljeg odlaganja rasprave. Isto kao i gore navedena dva podzakonska akta, i ova uredba predviđa da ukoliko se rasprava prekine, a disciplinska komisija nastavi rad u izmijenjenom sastavu, rasprava počinje

ispočetka. Kao i Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH, Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS, u članu 28. stav (2), propisuje da je poslije završne riječi stranaka, predsjednik disciplinske komisije dužan da objavi da je rasprava završena. Prateći analogiju navedenih podzakonskih akata Uredba, takođe, predviđa aktivnu ulogu branioca zaposlenog u toku cijelog postupka. Ovo podrazumijeva pravo branioca zaposlenog da učestvuje u raspravi u toku cijelog postupka, da u prisustvu službenog lica razmatra spise predmeta, da po odobrenju predsjednika disciplinske komisije postavlja pitanja zaposlenom i prisutnim licima, da predlaže nove dokaze, da iznese završnu odbranu, odnosno da preduzima sve radnje u postupku kao i državni službenik kome se određena povreda službene dužnosti stavlja na teret.

Pravilnik o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH, u članu 24. stav (1) i stav (3), propisuje da nakon što nadležni organ donese zaključak o pokretanju disciplinskog postupka, isti se dostavlja službeniku kojem se određena povreda službene dužnosti stavlja na teret da u roku od osam dana od dana prijema zaključka može podnijeti pisani odgovor na navedeni zaključak. U odgovoru na zaključak o pokretanju disciplinskog postupka, službenik, odnosno njegov branilac ili sindikat ukoliko ga službenik ovlasti za to, mogu predlagati izvođenje dokaza važnih za donošenje odluke. Javnu raspravu, u skladu sa članom 25. stav (3) za lakše povrede službene dužnosti, zakazuje neposredno pretpostavljeni, rukovodilac organa javne uprave ili upravni inspektor, a za teže povrede službene dužnosti javnu raspravu zakazuje disciplinska komisija. Sam poziv za javnu raspravu službeniku, a za razliku od rokova za dostavu poziva za javnu raspravu predviđenih gore navedenim podzakonskim aktima, dostavlja se najmanje pet dana prije održavanja javne rasprave. Takođe, u članu 26. stav (5) je propisano da se javna rasprava na zahtjev službenika ili njegovog branioca može odgoditi za pet dana, radi pripremanja odbrane. Institut izuzeća člana disciplinske komisije je predviđen članom 15. ovog pravilnika, a koji u stavu (1) navedenog člana propisuje stroge uslove za izuzeće člana vijeća disciplinske komisije. Takođe, slično kao i Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS, Pravilnik o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH u članu 15. predviđa da, pored mogućnosti da sam službenik protiv koga je pokrenut disciplinski postupak ili njegov branilac zatraže izuzeće pojedinih članova disciplinske komisije, članovi vijeća disciplinske komisije takođe imaju obavezu da prate da li postoje razlozi za njihova pojedinačna izuzeća, te da, ukoliko postoje razlozi za izuzeće, sami podnesu predsjedniku vijeća disciplinske komisije zahtjev za izuzeće. Članom 16. stav (1) Pravilnika propisano je da se isti uslovi i odredbe koji se primjenjuju za izuzeće članova vijeća disciplinske komisije, takođe primjenjuju u slučaju razmatranja izuzeća postupajućeg disciplinskog tužioca. Ako postoje razlozi za izuzeće određenog člana vijeća disciplinske komisije, predsjednik komisije određuje drugog člana disciplinske komisije koji će biti član vijeća koje postupa o tom predmetu, a dok o izuzeću disciplinskog tužioca ili zamjenika disciplinskog tužioca odlučuje gradonačelnik Brčko distrikta. Nadalje, ovim pravilnikom, u članu 26, izostanak uredno pozvanog službenika sa javne rasprave je regulisan slično kao i u Uredbi o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS, na način da se rasprava na koju je službenik uredno pozvan, ali se na istu nije odazvao niti svoj izostanak opravdao, može održati, ali pod uslovom da su se pozivu odazvala sva ostala lica. Članom 25. Pravilnika propisuju se isti uslovi za isključenje javnosti u određenim fazama postupka, kao i u gore navedenim podzakonskim aktima. Takođe, članom 28. Pravilnika je, identično navedenim podzakonskim aktima, uređeno saslušanje svjedoka u postupku, a aktivna uloga branioca je propisana u svim članovima Pravilnika kojima se predviđa preduzimanje bilo koje procesne radnje u postupku.

Zastara pokretanja i vođenja postupka

Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH u članu 25. propisuje uslove za nastupanje zastare pokretanja i vođenja postupka. Preciznije, ovim članom je propisan i subjektivni i objektivni rok zastare na način da pravo na podnošenje zahtjeva za utvrđivanje disciplinske odgovornosti zastarijeva u roku od tri mjeseca od dana saznanja da je počinjena određena povreda službene dužnosti, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana izvršenja povrede. Sam rok zastare se prekida kada se preduzme bilo koja radnja u cilju utvrđivanja disciplinske odgovornosti, kao i kada državni službenik u vrijeme dok teče rok zastarjelosti počinji novi disciplinski prekršaj. Takođe, prekid svih zastarnih rokova nastupa i podnošenjem tužbe za pokretanje upravnog spora. Sa svakim prekidom zastarijevanje ponovo počinje teći, ali apsolutna zastarjelost pokretanja i vođenja disciplinskog postupka u svakom slučaju nastaje kada protekne dva puta onoliko vremena koliko je predviđeno gore navedenim rokovima. Pored ovoga, zastarijevanje vođenja disciplinskog postupka se prekida kad se na osnovu istih činjenica koje se razmatraju u disciplinskom postupku protiv državnog službenika pokrene krivični postupak, te nakon nastupanja pravosnažnosti iz presude iz krivičnog postupka zastarijevanje vođenja disciplinskog postupka ponovo počinje teći.

Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH takođe predviđa institut zastare pokretanja i vođenja disciplinskog postupka, s tim što su ovom uredbom neki rokovi zastare drugačije uređeni. Naime, članom 27. Uredbe, a za razliku od Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, postavlja se jasna razlika između rokova zastare za podnošenje disciplinske prijave za pokretanje disciplinskog postupka i rokova zastare za pokretanje disciplinskog postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih službenika. U skladu sa tim, rok zastare za podnošenje disciplinske prijave za pokretanje disciplinskog postupka je tri mjeseca od dana saznanja da je počinjena povreda službene dužnosti i počinioa, dok pokretanje samog disciplinskog postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih službenika zastarijeva u roku od 15 dana od dana prijema disciplinske prijave za pokretanje postupka. Takođe, ovom uredbom su predviđena i dva opšta roka zastare za vođenje disciplinskog postupka na način da se prvostepeni disciplinski postupak mora okončati najkasnije u roku od 30 dana od dana donošenja rješenja o pokretanju disciplinskog postupka, a drugostepeni disciplinski postupak se mora okončati u roku od 60 dana od dana kada je Odboru državne službe za žalbe dostavljena žalba i spis na prvostepenu odluku. Sva ostala pravila koja se tiču prekida zastare pokretanja i vođenja disciplinskog postupka, kao i uslova za prekid zastare u slučaju vođenja disciplinskog postupka protiv državnog službenika je ovom uredbom identično propisano kao i Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH.

Za razliku od prethodna dva podzakonska akta, Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS u članu 50. i 51. subjektivne i objektivne rokove zastare za pokretanje i vođenje disciplinske odgovornosti propisuje u zavisnosti da li je određen državnim službenik navodno počinio lakšu ili težu povredu radne dužnosti. U skladu s tim, ova uredba predviđa da pokretanje disciplinskog postupka zbog teže povrede radne dužnosti zastarijeva istekom roka od šest mjeseci od dana saznanja za učinjenu povredu radne dužnosti ili godinu dana od učinjene povrede radne dužnosti, a dok za učinjenu lakšu povredu radne dužnosti pokretanje disciplinskog postupka zastarijeva istekom roka od 30 dana od dana saznanja za učinjenu povredu ili šest mjeseci od učinjene povrede radne dužnosti. Zastara vođenja disciplinskog postupka zbog učinjene teže povrede radne dužnosti zastarijeva istekom roka od jedne godine dana od dana pokretanja disciplinskog postupka, a za lakše povrede radne dužnosti vođenje disciplinskog postupka zastarijeva istekom roka od šest mjeseci od dana pokretanja disciplinskog postupka. Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u

organima uprave RS ne sadrži odredbe koje propisuju uslove pod kojima se prekida zastara pokretanja i vođenja disciplinskog postupka, s tim da u svom članu 52. precizira da zastara ne teče ako disciplinski postupak nije moguće pokrenuti ili voditi zbog odsustva zaposlenog ili iz drugih opravdanih razloga.

Pravilnik o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH ne propisuje odredbe koje regulišu uslove nastupanja zastare pokretanja i vođenja disciplinskog postupka. Umjesto toga, institut zastare pokretanja i vođenja disciplinskog postupka je uređen članom 95. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH na način da predviđeni rokovi zastare, slično kao što je to propisano Uredbom o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS, zavise od toga da li se eventualna povreda službene dužnosti koja se stavlja na teret službeniku klasifikuje kao lakša ili teža povreda službene dužnosti. Slijedom navedenog, pravo na pokretanje disciplinskog postupka zbog lakše povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od šest mjeseci od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od dvije godine od dana kada je povreda učinjena. Opšti rok zastare za vođenje postupka za lakše povrede službene dužnosti nastupa ukoliko po proteku jedne godine dana, računajući od dana pokretanja postupka, ne bude donesena konačna odluka u predmetnom postupku. Nadalje, zastara vođenja postupka zbog teže povrede službene dužnosti nastupa kada protekne rok od jedne godine dana, računajući od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od četiri godine od dana kad je povreda učinjena. Uslovi pod kojima nastupa opšti zastarni rok za vođenje disciplinskog postupka za teže povrede službene dužnosti su identični kao i uslovi propisani za nastupanje opšteg zastarnog roka za pokretanje disciplinskog postupka zbog lakše povrede službene dužnosti, s tim što predviđeni vremenski rok koji treba da protekne kako bi nastupila opšta zastara vođenja disciplinskog postupka jeste dvije godine.

2.2.3.2 Disciplinski postupak u drugom stepenu

Organ koji postupa u drugom stepenu u disciplinskim postupcima je propisan zakonima u sve četiri upravne oblasti, koje uređuju pitanje disciplinske odgovornosti državnih službenika. Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, Zakonom o državnoj službi u Federaciji BiH i Zakonom o državnim službenicima RS je jednako propisano da je organ koji postupa u drugom stepenu u disciplinskom postupku, tj. žalbeni organ, Odbor državne službe za žalbe/Odbor državne uprave za žalbe koji u različitim postupcima imenuju vlade/Vijeće ministara BiH, a koji su odgovorni za razmatranje svih žalbi koje se izjave na odluke disciplinskih komisija. Ovdje je jedino Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH predvidio da u drugom stepenu u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti, kao žalbeni organ, postupa Apelaciona komisija Brčko distrikta BiH koju imenuje gradonačelnik po provedenom konkursu. Iako se svi organi koju postupaju u drugom stepenu utvrđivanja disciplinske odgovornosti imenuju na sličan način i imaju jednaka ovlaštenja, ipak, imajući u vidu sve razlike u legislativama koje uređuju disciplinske odgovornosti na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, postupanje drugostepenih organa u odnosu na žalbe državnih službenika može biti u velikoj mjeri različito, posebno imajući u vidu disciplinske mjere koje propisuju sva četiri zakona.

2.2.3.2.1 Postupanje u disciplinskom postupku u drugom stepenu uređeno podzakonskim aktima

Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH propisuje postupak žalbe na način da u članu 52. i 53. propisuje da aktivna legitimacija za podnošenje žalbe pripada državnom službeniku i podnosiocu zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka i to u roku od osam dana od dana prijema prvostepenog rješenja. Aktivno legitimisane osobe podnose žalbu u propisanom roku Odboru državne službe za žalbe. Predsjedavajući ovog odbora, u skladu sa članom 55. Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti državnih

službenika u institucijama BiH, ima obavezu da u roku od osam dana od dana primitka žalbe na prvostepenu odluku sazove sjednicu Odbora državne službe za žalbe na kojoj će se razmotriti žalba, i da uputi zahtjev prvostepenoj komisiji da Odboru dostavi spis. Odbor razmatra žalbe na zatvorenoj sjednici, cijeneći naročito da li je u prvostepenom postupku potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje, da li je izrečena odgovarajuća disciplinska mjera i da li su pravilno primijenjeni odgovarajući propisi. Ukoliko ocijeni potrebnim da ponovo razmotri neki materijalni dokaz koji je već bio predmet razmatranja u prvostepenom postupku ili da izvede neki drugi dokaz, Odbor državne službe za žalbe zakazuje javnu raspravu. Na javnu raspravu pred Odborom shodno se primjenjuju dijelovi Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH koji regulišu tok prvostepenog postupka u smislu načina zakazivanja javne rasprave, pravila koja uređuju podnošenja zahtjeva za izuzeće, otvaranje javne rasprave, tok javne rasprave, rukovođenje javnom raspravom, prekid, odlaganje i nastavak javne rasprave, sama prava branioca državnog službenika i obavezu predsjedavajućeg da zaključi javnu raspravu. Odbor državne službe za žalbe donosi odluku kojom se žalba odbacuje jer nije uložena u propisanom roku ili je uložena od neovlaštene osobe i odluku kojom se žalba odbija kao neosnovana i potvrđuje prvostepenu odluku kojom se pobija žalba. Takođe, Odbor državne službe za žalbe usvaja žalbu i preinačuje odluku disciplinske komisije ako utvrdi da u prvostepenom postupku nije potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje ili nije izrečena odgovarajuća disciplinska mjera ili nisu pravilno primijenjeni odgovarajući pravni propisi ili Odbor može poništiti prvostepeno rješenje i predmet vratiti na ponovno odlučivanje. Odluke Odbora državne službe za žalbe su konačne i donose se u formi rješenja, te protiv njih nije dopuštena žalba kao redovni pravni lijek.

Slično kao Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH u članu 55, 56. i 57. propisuje pravo na izjavljivanje žalbe protiv odluka disciplinske komisije donesenih u prvom stepenu, propisujući druge rokove za podnošenje žalbe, različitu proceduru za podnošenje žalbe, kao i djelimično druga lica koja su aktivno legitimisana da podnesu žalbu drugostepenom organu pod nazivom Odbor državne službe za žalbe Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Odbor za žalbe FBiH). Naime, navedenim članovima Uredbe propisano je pravo da izjavljivanje žalbe pripada državnom službeniku i rukovodiocu organa državne službe koji je pokrenuo disciplinski postupak, odnosno osobi koja je po ovlaštenju rukovodioca donijela rješenje za pokretanje disciplinskog postupka i to u roku od 15 dana od dana prijema odluke disciplinske komisije. Žalba se neposredno predaje disciplinskoj komisiji koja je dužna odmah ili najkasnije u roku od tri dana od prijema žalbe, istu sa cijelim spisom dostaviti Odboru za žalbe FBiH. Odbor za žalbe FBiH, isto kao i Odbor državne službe za žalbe pri institucijama BiH, po istim kriterijima razmatra i cijeni žalbe na zatvorenima sjednicima i to da li je u prvostepenom postupku potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje, da li je izrečena odgovarajuća disciplinska mjera i da li su pravilno primijenjeni odgovarajući propisi na osnovu kojih je donesena odluka u prvostepenom postupku. Odbor za žalbe FBiH može zakazati i javnu raspravu u slučajevima koji su identični onima koji su već navedeni kao uslovi pod kojima Odbor državne službe za žalbe pri institucijama BiH može zakazati javnu raspravu. Nadalje, prateći analogiju primjene odredbi Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH kojima se uređuje tok prvostepenog postupka, a shodno se primjenjuje i na javnu raspravu pred Odborom državne službe za žalbe pri institucijama BiH, Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH, takođe, predviđa adekvatnu primjenu odredbi koje regulišu tok javne rasprave pred disciplinskom komisijom u prvom stepenu na tok zatvorene sjednice, odnosno javne rasprave pred Odborom za žalbe FBiH. Vrste odluka koje Odbor za žalbe FBiH može donijeti u postupku po žalbi u formi rješenja su istovjetne gore navedenim vrstama odluke koje može donijeti Odbor državne službe za žalbe pri institucijama Bosne i Hercegovine.

Kada je u pitanju procedura podnošenja žalbe protiv rješenja o disciplinskoj odgovornosti donesenog u prvostepenom postupku protiv državnog službenika, samom Uredbom o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS nisu propisana pravila vođenja postupaka pred drugostepenim organom osim što je u članu 42. stav (1) predviđeno da zaposleni može protiv prvostepenog rješenja o disciplinskoj odgovornosti koje donosi rukovodilac organa izjaviti žalbu Odboru državne uprave za žalbe. U članu 42. stav (3) je predviđeno da se žalba podnosi putem prvostepenog organa, koji je obavezan istu dostaviti sindikalnoj organizaciji i zatražiti njeno mišljenje. Stavom (4) istog člana je i predviđen rok od 30 dana u kojem Odbor državne uprave za žalbe mora donijeti odluku po žalbi. Pored ovoga, ovim članom je u stavu (2) propisano da protiv rješenja o disciplinskoj odgovornosti zaposlenog kojeg postavlja vlada žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom, čime je u suštini službenicima koji se nalaze u ovom statusu ukinuto pravo da podnesu žalbu drugostepenom organu u disciplinskom postupku. Pravila postupka po žalbi podnesenoj Odboru državne uprave za žalbe su propisana Poslovníkom o radu Odbora državne službe za žalbe.¹⁵ U skladu sa članom 5. stav (1) aktivna legitimacija, pored učesnika na javnom konkursu, pripada državnom službeniku, kao i republičkom organu uprave u kojem državni službenik obavlja svoju dužnost. Odluke Odbora državne uprave za žalbe se donose na zatvorenoj sjednici nakon što izvjestilac o pojedinačnoj žalbi, a kojeg je predsjednik Odbora odredio po samom prijemu žalbe, usmeno izloži sadržaj žalbe, bitne činjenice i prijedlog odluke. Odluke se donose većinom glasova prisutnih članova Odbora. Ipak, izuzetno, u skladu sa članom 25. Poslovníka, Odbor može sam provesti postupak saslušanja podnosioca žalbe, svjedoka i vještaka kada to smatra bitnim za utvrđivanje svih činjenica i pravilnog rješenja postupka. Sama žalba se dostavlja Odboru putem organa koji je postupao u prvostepenom postupku, a koji istovremeno treba da ispita da li je podnesena žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlaštenog lica. Vrste odluka koje Odbor može donijeti u postupku po žalbi su skoro istovjetne odlukama koje mogu donijeti drugostepeni organi u institucijama Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine, ali u određenom dijelu pod drugačijim uslovima. Primjera radi, Odbor državne službe za žalbe pri institucijama BiH će se upustiti u odlučivanje o samom meritumu predmeta, tj. isti će uvažiti žalbu i preinačiti presudu ako utvrdi da je u prvostepenom postupku potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje, ali nije pravilno izrečena odgovarajuća disciplinska mjera ili nisu pravilno primijenjeni odgovarajući propisi na osnovu kojih je donesena odluka. Suprotno ovome, Odbor državne uprave za žalbe će poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti stvar ako utvrdi da su u prvostepenom postupku pogrešno ocijenjeni dokazi, da je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, te da je pogrešno primijenjen materijalni propis ili ako nađe da je na osnovu slobodne ocjene dokaza trebalo donijeti drugačije rješenje.

Imajući u vidu sve gore navedene specifičnosti procedure vođenja disciplinskog postupka propisane Pravilnikom o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH, osobe koje su ovlaštene za izjavljivanje žalbe protiv odluka donesenih u prvostepenom postupku su službenik protiv koga je donesena prvostepena disciplinska odluka i disciplinski tužilac i njegov zamjenik kao osobe ovlaštene zakonom i podzakonskim aktima da isključivo postupaju u prvostepenom disciplinskom postupku. Sama žalba se u skladu sa članom 53. izjavljuje Apelacionoj komisiji putem prvostepenog organa i u roku od osam dana. Takođe, žalba se u skladu sa članom 55. Pravilnika o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH prosljeđuje i suprotnoj strani u postupku, a koja ima pravo dostaviti odgovor na žalbu u roku od osam dana od dana prijema žalbe. Prilikom odlučivanja o žalbi, Apelaciona komisija može donijeti odluke koje su istovjetne gore navedenim odlukama propisanim Uredbom o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH.

¹⁵ Poslovník o radu Odbora državne službe za žalbe („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 102/09).

2.2.3.3 Povrede službene dužnosti i disciplinske mjere propisane zakonima

Povrede službene dužnosti propisane su u sva četiri zakona koja uređuju disciplinsku odgovornost državnih službenika, s tim da Zakon o državnim službenicima Republike Srpske i Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH kategorizuju povrede službene dužnosti na lakše i teže povrede, dok takva kategorizacija u Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonu o državnoj službi u Federaciji BiH ne postoji. Slijedom navedenog, definicija samih povreda službenih dužnosti u većem dijelu se razlikuje od zakona do zakona, te na taj način može uticati na stepen odgovornosti državnog službenika i određivanje organa pred kojim se sam postupak provodi, na način da za isti ili sličan disciplinski prekršaj državni službenik u zavisnosti od nivoa vlasti na kojem izvršava povjerena ovlaštenja može odgovarati po strožijem kriteriju od svojih kolega koji izvršavaju ista ovlaštenja na nekom drugom nivou vlasti u Bosni i Hercegovini. Vezano za definiciju same povrede službene dužnosti koja može uticati na određivanje organa pred kojim se vodi disciplinski postupak, u Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH je predviđeno da ukoliko institucija koja zaprimi zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka protiv državnog službenika procijeni da povreda službene dužnosti učinjena od strane državnog službenika zaslužuje strožiju mjeru od pismene opomene ili pismenog ukora, onda po zahtjevu ne postupa interna disciplinska komisija institucije koja je zaprimila zahtjev, već taj predmet prosljeđuje Agenciji za državnu službu na dalje postupanje. Takođe, Zakonom o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH je utvrđeno da s obzirom na predviđenu kategorizaciju povreda službene dužnosti zavisi i organ pred kojim se provodi disciplinski postupak u prvom stepenu. Zakonom je, naime, predviđeno da za lakše povrede službene dužnosti u prvom stepenu odlučuje neposredno pretpostavljeni, rukovodilac organa javne uprave i upravni inspektor u okviru svoje nadležnosti, a u disciplinskom postupku za teže povrede odlučuje disciplinska komisija koju imenuje gradonačelnik.

Kada govorimo o vrsti zapriječenih disciplinskih mjera u četiri navedena zakona kojima se reguliše disciplinska odgovornost državnih službenika, vidljivo je veliko odstupanje u propisanim disciplinskim mjerama, koje se sve svode na pismene opomene različitog karaktera, degradiranje na nižu radnu poziciju, zabranu napredovanja u službi u određenom periodu, smanjenje mjesečne plate u rasponu do 30 procenata u trajanju od jednog do šest mjeseci, takođe izraženo i u formi novčane kazne, kazne suspenzije sa radnog mjesta i plate u vremenskom trajanju od dva dana do trideset dana i prestanak radnog odnosa kao najteža disciplinska mjera koja se može izreći u disciplinskom postupku. Ovakva neujednačena kaznena politika u vidu predviđenih disciplinskih mjera dovodi do još veće neujednačenosti u postupanju organa na svim navedenim nivoima vlasti i nesklada u stepenu odgovornosti koji se može zahtijevati od državnog službenika u izvršavanju povjerenih ovlaštenja. S tim u vezi, posebno je zabrinjavajuća činjenica da su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 57/16), a kako je to Transparency International BiH u svom Izvještaju o monitoringu rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi za period 2015-2016. godine i konstatovao, visina i trajanje novčanih kazni za počinjene povrede radnih dužnosti su prepolovljene, čime se na indirektan način smanjila odgovornost državnih službenika u obavezi za svakodnevnim zakonitim postupanjem.¹⁶ Ovim je nastavljen negativan trend ublažavanja kazni za povrede radnih dužnosti počinjenih od strane državnih službenika u entitetu Republika Srpska. Naime, već 2011. godine je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 117/11) u potpunosti izbrisana jedna disciplinska mjera koja se odnosila na zabranu napredovanja državnog službenika u službi zbog učinjene teške povrede radne dužnosti.

¹⁶ Monitoring rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi za period 2015-2016. godine (https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2017/07/Monitoring-rezultata-javne-uprave_-analiza-rezultatata-u-oblasti-transparentnost-odgovornost-i-integritet-2017.pdf).

U nastavku se nalazi tabela koja sadrži iste ili slične povrede službene dužnosti, odnosno povrede službene dužnosti čija zabrana ima isti cilj i svrhu, a za koje su u navedenim zakonima i podzakonskim aktima propisane različite disciplinske mjere.

<p>Povrede službene dužnosti</p> <p>Zakoni i podzakonski akti</p>	<p>Zloupotreba ili prekoračenje službenih ovlaštenja / Zloupotreba službenog položaja ili prekoračenje ovlaštenja</p>	<p>Neizvršavanje ili nesavjesno vršenje ili nemarno/neblagovremeno vršenje povjerenih poslova i zadataka/radnih dužnosti/službenih obaveza ili naloga neposrednog rukovodioca</p>	<p>Neopravdan izostanak sa posla u trajanju od jednog radnog dana ili pet radnih dana uzastopno ili šest radnih dana sa prekidima u roku od šest mjeseci/ponovljeni izostanak od jednog dana u roku od šest mjeseci od dana prethodno počinjene povrede ili sedam radnih dana sa prekidima u periodu od šest mjeseci/pet radnih dana u toku šest mjeseci ili tri radna dana uzastopno/dva dana uzastopno ili najmanje tri dana sa prekidom u toku jedne kalendarske godine</p>	<p>Neprijemljivo ponašanje prema građanima, saradnicima i drugim licima u vršenju službe/Nedostojno, uvredljivo ili na drugi način neprijemljivo ponašanje prema pretpostavljenim, drugim zaposlenim, građanima, pravnim i fizičkim licima i drugim strankama u postupku pred republičkim organima uprave/Nedoličan odnos prema strankama i iskazivanje bilo kojeg oblika netrpeljivosti</p>
<p>Zakon o državnoj službi u institucijama BiH/ Pravidnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere: Smanjenje plate od 15% do 30% u trajanju od tri do šest mjeseci ili degradiranje na neposredno niže radno mjesto ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere: Pismeni ukor ili smanjenje plate do 10% u trajanju od jednog do tri mjeseca ili degradiranje na nižu kategoriju u okviru istog radnog mjesta ili suspenzija prava učešća na konkursima u državnoj službi u institucijama BiH ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere: Pismena opomena ili pismeni ukor ili smanjenje plate do 10% u trajanju od jednog do tri mjeseca ili degradiranje na nižu kategoriju u okviru istog radnog mjesta ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere: Pismena opomena ili pismeni ukor ili smanjenje plate do 10% u trajanju od jednog do tri mjeseca ili smanjenje plate od 15% do 30% u trajanju od tri do šest mjeseci ili degradiranje na neposredno niže radno mjesto ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>
<p>Zakon o državnoj službi u FBiH/ Uredba o pravilima disciplinskog postupka u organima državne službe u FBiH</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere: Suspenzija sa poslova i plate tokom perioda od dva dana do 30 dana ili vraćanje na nižu kategoriju u okviru radnih mjesta ili</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere: Javna pismena opomena ili suspenzija sa poslova ili plate tokom perioda od dva dana do 30 dana ili vraćanje na nižu kategoriju u okviru radnih mjesta ili suspenzija prava učešća na javnim konkursima za unapređenje u periodu od najviše dvije</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere: Javna pismena opomena ili kaznena suspenzija sa poslova ili plate tokom perioda od dva dana do 30 dana ili vraćanje na nižu kategoriju u okviru radnog mjesta ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>	<p>Zapriječene disciplinske mjere: Javna pismena opomena ili suspenzija sa poslova ili plate tokom perioda od dva dana do 30 dana ili suspenzija prava učestvovanja na javnim konkursima za unapređenje u periodu najviše do dvije godine ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi</p>

	prestanak radnog odnosa u državnoj službi	godine ili prestanak radnog odnosa u državnoj službi		
Zakon o državnim službenicima RS/ Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u organima uprave RS	Zapriječene disciplinske mjere: Novčana kazna od 20% do 30% plate za puno radno vrijeme isplaćene za mjesec u kome je novčana kazna izrečena, a u trajanju do šest mjeseci ili raspored na radno mjesto niže kategorije ili zvanja, a u trajanju do godinu dana ili prestanak radnog odnosa	Zapriječene disciplinske mjere: Novčana kazna od 20% do 30% plate za puno radno vrijeme isplaćene za mjesec u kome je novčana kazna izrečena, a u trajanju do šest mjeseci ili raspored na radno mjesto niže kategorije ili zvanja, a u trajanju do godinu dana ili prestanak radnog odnosa	Zapriječene disciplinske mjere: Pismena opomena ili pismeni ukor ili novčana kazna do 20% plate za puno radno vrijeme koja je isplaćena za mjesec u kome je novčana kazna izrečena, a u trajanju do šest mjeseci ili novčana kazna za puno radno vrijeme, isplaćena za mjesec u kome je novčana kazna izrečena, a u trajanju do šest mjeseci ili raspored na radno mjesto niže kategorije ili zvanja, a u trajanju do godinu dana ili prestanak radnog odnosa	Zapriječene disciplinske mjere: Novčana kazna od 20% do 30% plate za puno radno vrijeme isplaćene za mjesec u kome je novčana kazna izrečena, a u trajanju do šest mjeseci ili raspored na radno mjesto niže kategorije ili zvanja, a u trajanju do godinu dana ili prestanak radnog odnosa
Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH/ Pravilnik o disciplinskom postupku u organima uprave BDBiH	Zapriječene disciplinske mjere: Novčana kazna u visini 20% ukupne plate isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena, u trajanju od jednog do šest mjeseci ili prestanak radnog odnosa	Zapriječene disciplinske mjere: Novčana kazna u visini 20% od ukupne plate isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena, u trajanju od jednog do šest mjeseci ili prestanak radnog odnosa	Zapriječene disciplinske mjere: Pismena opomena ili pismena opomena sa upisom u personalni obrazac službenika ili novčana kazna u visini od 10% plate službenika isplaćene u mjesecu u kojem je kazna izrečena ili novčana kazna u visini 20% od ukupne plate isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena, u trajanju od jednog do šest mjeseci ili prestanak radnog odnosa	Zapriječene disciplinske mjere: Novčana kazna u visini 20% od ukupne plate isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena, u trajanju od jednog do šest mjeseci

3. Zaključak

Pored činjenice da je sam termin „državni službenik“ slično definisan u sva četiri zakona kojima se, između ostalog, reguliše i odgovornost državnih službenika u izvršavanju povjerenih ovlaštenja, posebno je primjetna negativna praksa zakonskog propisivanja visokog stepena diskrecionog prava povjerenog izvršnoj vlasti. Na ovaj način je izvršnoj vlasti stavljeno u nadležnost da, pored već utvrđenog kruga lica izuzetog od primjene zakona, kroz *lex specialis* zakone ili razne podzakonske akte, eventualno dodatno izuzima određeni krug državnih službenika od same primjene zakona kojima je njihovo postupanje već uređeno na jednoobrazan način na određenom nivou vlasti. Nadalje, propisana aktivna legitimacija za podnošenje zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka protiv državnih službenika kao i za samo odlučivanje o pokretanju disciplinskog postupka razlikuje se od zakona do zakona, što upućuje na dalju fragmentaciju propisa koji uređuju disciplinsku odgovornost državnih službenika. Ovakva praksa može direktno uticati na objektivnost samog inicijalnog dijela postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti, a indirektno na očekivani stepen odgovornosti državnog službenika u izvršavanju povjerenih ovlaštenja. Sastav i nadležnost disciplinskih komisija u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnog službenika na određenim nivoima vlasti zavisi od navoda o eventualnom kršenju službene dužnosti iz disciplinske prijave i zapriječene disciplinske mjere, te se u skladu sa tim uređuje i sastav disciplinske komisije koja provodi postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti, dok drugi nivoi vlasti nadležnost za formiranje komisije za provođenje disciplinskog postupka stavljaju u isključivu nadležnost jednog organa iz kojeg državni službenik dolazi ili institucije nadležne za provođenje disciplinskih postupaka, i to bez obzira na težinu počinjenog disciplinskog prekršaja i zapriječene disciplinske mjere. Na ovaj način se državnim službenicima ne pruža minimum procesnih garancija da će državni službenik koji izvršava povjerena ovlaštenja na određenom nivou vlasti, za eventualnu povredu službene dužnosti, biti stavljen u isti položaj u samom postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti kao i državni službenik koji izvršava povjerena ovlaštenja u nekoj drugoj administrativnoj oblasti. Takođe, sve gore pobrojane proceduralne razlike koje proizilaze iz načina postupanja nadležnih organa u prvostepenom i drugostepenom postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih službenika uređenih različitim podzakonskim aktima, u zavisnosti od nivoa vlasti koji ih donosi i sprovodi, u velikoj mjeri doprinose daljem produbljivanju različitosti i međusobnog odstupanja u proceduralnim aspektima provođenja disciplinskih postupaka. Svemu ovome u prilog govori i neujednačena pristup u pogledu težine zapriječenih disciplinskih mjera predviđenih za određene povrede službene dužnosti, a koje se u velikoj mjeri razlikuju u sva četiri navedena zakona i podzakonska akta. Iako svi nivoi vlasti u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnog službenika propisuju organ koji postupa u drugom stepenu, tj. žalbeni organ, sa suštinski istim ovlaštenjima, iz svih naprijed izloženih razlika u zakonskom definisanju materijalnih i procesnih odredbi, izvodi se jasan zaključak o postojanju različitog postupanja organa vlasti, kako prema državnim službenicima, tako i prema građanima. U skladu sa tim, građani u zavisnosti od teritorije na kojoj žive ili nadležnosti nivoa vlasti koji u odnosu na njih sprovodi zakonska ovlaštenja, ne mogu očekivati isti stepen odgovornosti, profesionalizma i transparentnosti u postupanju državnih službenika prilikom obavljanja poslova osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa javne uprave predviđenog nivoa državne vlasti.