



**НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ  
NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRPSKE**

---

**ЗАКОНОДАВНО – ПРАВНО ОДЈЕЉЕЊЕ  
ОДСЈЕК ЗА РАД СА ПОСЛАНИЦИМА**

**Број: 02/4.02-1796/16**

**Датум: 18.07.2016.**

**КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ЗАКОНА КОЈИ ТРЕТИРАЈУ РАДНЕ ОДНОСЕ У  
ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА  
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

**ИСТРАЖИВАЊЕ ПРИПРЕМИО:  
Дарко Милаковић**

**Истраживање не одражава званичан став Народне скупштине Републике Српске.**

## САДРЖАЈ

УВОД .....	2
ЊЕМАЧКА .....	3
ИТАЛИЈА .....	5
ДАНСКА .....	6
ИРСКА .....	8
ЗАКЉУЧАК .....	10
ИЗВОРИ .....	11

## УВОД

Приликом израде прописа којима се регулише радни однос запослених у државним органима, државе чланице Европске уније су примјениле различите приступе, који су засновани на посебним карактеристикама сваке поједине државе.

Систем државне управе се у свим државама развијао постепено, полазећи од историјске традиције и пратећи политичке и економске прилике.

Већина држава чланица ЕУ је донијела посебан закон којим се регулише статус запослених у државним органима, док мањи број држава на та лица примјењује опште радно законодавство, те на тај начин изједначава запослене у јавном и приватном сектору.

На нивоу Европске уније не постоји опште законодавство према којем би се извршила унификација прописа из ове области, али су присутни стандарди садржани у уредбама, директивама, упутствима и осталим правним актима Европске уније који представљају правну тековину (*acquis communautaire*) ЕУ.

Циљ овог истраживања јесте анализа закона и других прописа којима се регулишу радни односи запослених у државним органима земаља чланица ЕУ, са посебним фокусом на Њемачку, Италију, Данску и Ирску.

## ЊЕМАЧКА

Надлежност за доношење закона којима се регулише статус лица запослених у државној служби је подјељена између федерације и федералних јединица. Федерација има надлежност да доноси законе који се односе на федералне државне службенике као и надлежност за доношење закона којима се регулишу структура те одређена права и обавезе државних службеника запослених на нивоу федералних јединица<sup>1</sup>. На овај начин постиже се једнообразност прописа те се омогућава боља мобилност између федералних јединица. Основни закон<sup>2</sup>, донесен 1949. године, предвиђа 2 врсте запослених у државној служби: државни службеници (статус регулисан Законом који је донесен на нивоу федерације, као и законима донесеним на нивоу сваке федералне јединице) и намјештеници (права и обавезе регулисани општим Законом о раду али њихов статус им, као и државним службеницима, пружа сигурност у погледу радног мјеста).

Запошљавање у државној служби се спроводи углавном путем конкурса и право да конкуришу имају сви Њемачки држављани<sup>3</sup> који испуњавају услове. Услови су различити, у зависности од радног мјеста, и односе се на образовне и стручне квалификације, радно искуство, професионална достигнућа). Њемачка државна служба нема централизован систем конкурса и сваки орган самостално организује регрутовање. У највећем броју случајева државни службеници се запошљавају на неодређено вријеме, са дефинисаним пробним периодом. Могућа су и запослења на одређено вријеме (углавном за највише позиције у државној служби). Основна дужност лица запослених у државној служби је да раде за добробит државе и грађана. Дужни су да у вршењу радних задатака буду непристрасни и поштени и да увијек у виду имају опште добро. Није им дозвољено да примају награде и поклоне. Дужни су да поштују надређене, прате њихова упутства и извршавају радне задатке. Државни службеник има обавезу и да контролише законитост извршења радног задатка и ако утврди да извршење истог није законито дужан је да о томе информисе надређеног без одлагања. Уколико се наређење понови има обавезу да информисе други виши ниво у хијерархији државне службе. Уколико се наређење опет понови државни службеник је дужан да га изврши<sup>4</sup> те је у том случају ослобођен сваке врсте одговорности.

<sup>1</sup> На нивоу федерације донесен је Закон о статусу државних службеника (Beamtenstatusgesetz) из 2008. године.

<sup>2</sup> Има снагу Устава. Приликом усвајања Основног закона термин „устав“ се није користио јер су доносиоци сматрали Основни закон привременим рјешењем који ће се примјењивати за Западну Њемачку, међутим и након уједињења задржао се исти термин.

<sup>3</sup> У складу са директивом Европског парламента и Савјета 2005/36/ЕС ово право се односи и на држављане држава чланица ЕУ те на држављане држава чланица Европског економског простора и Швајцарску. Само поједина радна мјеста су резервисана искључиво за држављане Њемачке.

<sup>4</sup> Осим уколико извршење радног задатка представља кривично дјело или прекршај или уколико се извршењем радног задатка крши Устав (Основни закон) или вријеђа људско достојанство.

Државни службеници имају право на политичко ангажовање, али приликом вршења своје дужности немају право да изражавају политичка мишљења. Приликом вршења политичке активности дужни су да показују одређену дозу умјерености и суздржаности, у складу са обзиром према послу који обављају и статусом који имају у друштву.

У случају повреда обавеза која су регулисана Законом, државни службеник се може суочити са више врста санкција, у зависности од озбиљности прекршаја. Те санкције су: укор, новчана казна, умањење плате, деградација на ниже радно мјесто и отказ. Последња санкција се примјењује само у крајњем случају, уколико је државни службеник више пута извршио повреду обавезе из Закона, те су у претходном периоду изрицане друге санкције, међутим, и у том случају, послодавац је дужан да питање изнесе пред посебан административни суд који доноси коначну одлуку. Уколико је извјесно да ће суд изрећи санкцију, државни службеник може до одлуке суда бити суспендован, са правом на накнаду у висини од 50% мјесечне плате.

Државни службеници немају право на штрајк али имају право на синдикално организовање и приликом израде закона којима се регулише статус државних службеника укључени су и синдикати. Од 40 – 55% државних службеника учлањено је у синдикат.

Државни службеник има право на стално запослење чиме се гарантује његова независност у вршењу радних задатака. Има право на радно мјесто које је у складу са његовим стручним квалификацијама и право на одговарајућу плату. Плата мора покрити стандард живота чиме се постиже потпуна посвећеност државног службеника радним дужностима. Постоји и принцип бриге за раднике и њихове породице. У складу са претходно наведеним принципом државни службеник и чланови његове породице имају право, и након престанка каријере, на одређене финансијске бенефите, на правну помоћ и савјет као и на друга права која се одређују индивидуално.

Државна служба у великој мјери зависи од знања државних службеника те су они у сталној обавези да се едукују и усавршавају. Едукација државних службеника у надлежности је Федералне академије за јавну администрацију.

У Њемачкој постоји каријерни систем. Напредовање се заснива на постигнућима и способностима (по систему за оцјењивање), дужини радног стажа и буџетским ограничењима.

Радно вријеме државног службеника је 41 сат седмично. Уколико се укаже потреба обавезан је и прековремено рад као и рад за вријеме државног празника. У том случају раднику припада право на накнаду на плату. У складу са колективним уговором само радници који раде на неодређено вријеме имају обавезу да раде прековремено као и да буду у приправности када нису на послу, док за раднике који су запослени на одређено вријеме та обавеза постоји уколико су исту договорили приликом закључивања уговора.

Табела 1. Каријерни систем (компаративна табела)

	КАРИЈЕРНИ СИСТЕМ	КОМБИНОВАНИ СИСТЕМ	ОТВОРЕНИ (ПОЗИЦИОНИ) СИСТЕМ
Државе ЕУ	Аустрија Бугарска Грчка Ирска Кипар Луксембург Мађарска Њемачка Португалија Румунија Француска Шпанија	Бугарска Италија Летонија Литванија Малта Пољска Словачка Словенија	Данска Естонија Холандија Финска Чешка Уједињено краљевство Шведска

Постоје и одређени инструменти који омогућавају лицу да комбинује рад и породични живот као што је рад од куће. Послодавац договара са државним службеником или намјештеником овај начин рада те обезбјеђује потребна средства за комуникацију.

Државни службеници и намјештеници имају право и на годишњи одмор у трајању од 30 дана. Имају право и на плаћено одсуство у одређеним случајевима, као што су болест члана породице или селидба. Неплаћено одсуство се одобрава у случају других личних разлога и уколико то околности допуштају.

## ИТАЛИЈА

Статус лица запослених у јавном сектору регулисан је Законом бр. 165/2001 – Општа правила која регулишу рад јавних службеника (са измјенама и допунама из 2009.), колективним уговорима и Кодексом понашања државних службеника (2001.).

Реформа државне службе из 1993. године успоставља уговорне односе између запослених у јавном сектору и државе (процес познат и као “приватизација запошљавања у јавном сектору”). Реформа има за циљ да ускрати привилегије запосленим у јавном сектору које су имали до почетка реформе те да изједначи регулативу за запослене у јавном и приватном сектору.

Реформа је довела до тога да се за највећи број запослених у јавном сектору примјењује опште радно право (као и за запослене у приватном сектору) осим за одређене категорије запослених (са статусом државних службеника) који нису “приватизовани” како би задржали своју независност (судије, јавни тужиоци, универзитетски професори, војно особље, полиција, дипломате и префекти).

Запошљавање се углавном спроводи путем конкурса. Сва радна мјеста отворена су за све држављане ЕУ. Приликом пријаве кандидат мора да испуњава одређене услове који су различити у зависности од радног мјеста на које се пријављује.

Обавезан је пробни рад од 6 мјесеци и спроводи се стална обука коју спроводе центри као што је Национална школа за јавну управу за запослене у јавном сектору на централном нивоу.

Државни службеници морају да положе заклетву док запослени по уговору немају ову обавезу.

Дужни су да се придржавају одређених начела (ефикасности, независности и професионализма). Имају право на политичку слободу и право синдикалног организовања. Имају право и на штрајк.

У синдикат је учлањено од 40 до 55 запослених у јавном сектору. У колективном преговарању запослене представљају синдикати (већи број синдиката) док послодавца представља Агенција за јавне органе (ARAN).

Преговори се воде о разним питањима као што су услови рада, плате, једнаке могућности. Споразум који се постигне је правно обавезујући (постаје саставни дио закона).

Руководећи државни службеници се ангажују, у највећем броју случајева, на периоде од 3 до 5 година. Дио њихове накнаде (10%) је тијесно везан за радни учинак.

Табела 2: Руководећи државни службеници у Италији.

	Функција	Руководећи државни службеник	Политичко именовање
<b>1. ниво</b>	Генерални секретар / шеф одјељења	ДА/НЕ	ДА
<b>2. ниво</b>	Генерални директор	ДА/НЕ	ДА
<b>3. ниво</b>	Извршни директор	ДА/НЕ	НЕ

## ДАНСКА

У Данској постоје 2 категорије лица запослених у јавном сектору, државни службеници чији статус је регулисан посебним законом<sup>5</sup> и остали запослени чији статус је регулисан општим законом о раду и колективном уговорима који потписују Министарство финансија и синдикати.

Закон који се односи на државне службенике регулише више питања као што су права и обавезе, дисциплински поступак, отпуштање и пензије. Одређивање плата и радних услова за државне службенике врши се путем колективног преговарања.

<sup>5</sup> Закон о службеницима (Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd, 2010).

Табела 3: Државни службеници и остали запослени у Данској.

	<b>Државни службеници</b>	<b>Остали запослени</b>
<b>Правни оквир</b>	Дански Устав, Закон о службеницима, колективни уговори, Општи закон о раду	Општи закон о раду, колективни уговори
<b>Поступање у случају да колективни уговор није закључен/обновљен</b>	Немају право на штрајк. Министар финансија подноси закон Парламенту.	Права установљена Законом о раду, укључујући право на штрајк
<b>Пробни рад</b>	2 године (у највећем броју случајева)	3 мјесеца (у највећем броју случајева)
<b>Повреда обавеза</b>	Дисциплинске санкције у складу са Законом о службеницима (укор, упозорење, новчана казна, премјештај на друго радно мјесто, деградација на ниже радно мјесто, отказ)	Упозорење, отказ
<b>Отказни рок у случају прекида радног односа од стране радника</b>	3 мјесеца	1 мјесец (за поједине категорије радника 3 дана – 1 мјесец)
<b>Отказни рок у случају прекида радног односа од стране послодавца</b>	3 мјесеца	1-6 мјесеци (за поједине категорије радника 3 дана – 3 мјесеца)

За разлику од осталих запослених у јавном сектору, државни службеници немају право на штрајк и имају право на трогодишњу плату у случају губитка посла.

Радно вријеме се дефинише Законом<sup>6</sup>, колективним уговорима и различитим Европским регулативама. Запослени имају право на седмични одмор од 24 сата и дневни одмор од 30 минута.

У државном сектору плате се периодично усклађују како би се осигурало да су паралелне са платама запослених у приватном сектору. На основну плату додају се бонуси у складу са различитим критеријумима: квалификације, вјештине, функција, специјални задаци (који су обично привремени али могу постати стални), ефикасност у раду.

У Данској руководеће државне службенике именује Краљица на основу препоруке Извршног комитета на период од 3 до 6 година (што се може продужити

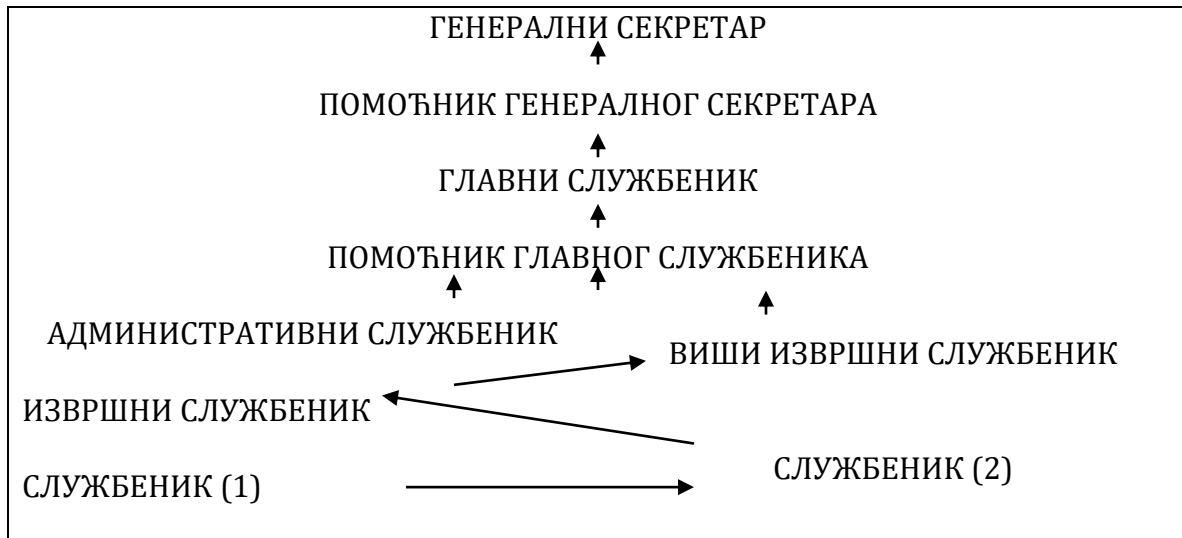
за још максимум 3 године). Саставни дио уговора о раду су и права руководећег државног службеника у случају престанка важења уговора.

<sup>6</sup> Највише до 42 сата седмично.



## ИРСКА

Табела 4. Шема државних службеника у Ирској



Запошљавање у државној служби регулисано је Законом о уређењу државне службе из 1956. (са амандманима из 2005.) и Законом о управљању јавном службом (2004.).

Државни службеници спроводе велики број активности. Главни задатак државних службеника је спровођење Владиних политика и пружање услуга грађанима. Запошљавање је централизовано и спроводи се на основу конкурса. Поступак запошљавања у цјелокупној јавној служби спроводи Служба за јавно запошљавање (PAS). Обавезан је пробни рад од 1 године.

Запосленима у јавном сектору забрањено је учествовање у политичким активностима. Имају право синдикалног организовања и право на штрајк<sup>7</sup>. У Ирској је између 55 и 70% запослених у јавном сектору учлањено у синдикат. Током колективних преговора у јавном сектору запослене представљају 4 синдиката јавног сектора док послодавца представља Министарство финансија. Општи колективни уговори се склапају на период од 3 године.

Плата државног службеника зависи од платног разреда у којем се налази. На основну плату могу се додати и бонуси у складу са постигнућима државног службеника. Плате виших државних службеника се процјењују сваке 4 године од стране Савјетодавног одбора за процјену. Препоруке одбора (у највећем броју случајева) усваја Влада. Ирски административни систем је, у суштини, каријерно оријентисан. Каријера државног службеника није статична и честа је мобилност кроз различита одјељења.

<sup>7</sup> Постоје одређена ограничења у кориштењу овог права. Нпр. постоје механизми за рјешавање неспоразума између радника и послодавца који су обавезни прије ступања у штрајк.

Табела 5: Запошљавање и синдикални аспекти, државе ЕУ<sup>8</sup>.

ДРЖАВА	ЗАПОШЉАВАЊЕ <sup>9</sup>	ПРОБНИ РАД <sup>10</sup>	ГАРАНЦИЈА СТАЛНОГ ЗАПОСЛЕЊА	РАДНА СЕДМИЦА (сати)	ПРАВО НА ШТРАЈК <sup>1</sup>	КОЛ. ПРЕГОВАРАЊЕ	ПРАВН О ОБАВЕЗ . СПОРАЗ .	% СИНДИКАТ
Њемачка	Д	ДА	ДА	41	*ДА	ДА	ДА	40-55
Аустрија	Д	-	ДА	40	ДА	НЕ	ДА	53
Белгија	Ц	-	ДА	38	ДА	ДА	НЕ	40-55
Бугарска	Д	-	-	40	НЕ	ДА	ДА	25-40
Кипар	Ц	-	-	38	*ДА	ДА	ДА	80
Данска	Ц	ДА	НЕ	37	*ДА	ДА	ДА	90-95
Словачка	Д	-	ДА	37.5	*ДА	ДА	ДА	10
Словенија	Д	-	НЕ	40	*ДА	ДА	ДА	50
Шпанија	Ц	-	ДА	37.5	*ДА	ДА	ДА	27
Естонија	Д	-	НЕ	40	*ДА	ДА	ДА	15
Финска	Д	-	НЕ	36.9	*ДА	ДА	ДА	90
Француска	Д	-	ДА	35	*ДА	НЕ	НЕ	-
Грчка	Ц	-	ДА	37.5	*ДА	ДА	ДА	-
Мађарска	Д	-	НЕ	40	*ДА	ДА	ДА	25-30
Ирска	Ц	ДА	-	34.75	*ДА	ДА	ДА	55-70
Италија	-	ДА	ДА	36	*ДА	ДА	ДА	40-55
Летонија	Д	-	ДА	40	*ДА	ДА	ДА	15
Литванија	Д	-	ДА	40	ДА	НЕ	ДА	15
Луксембург	Ц	ДА	-	40	*ДА	НЕ	ДА	-
Малта	Ц	-	-	40	*ДА	ДА	ДА	-
Холандија	Д	-	НЕ	36	*ДА	ДА	ДА	25-40
Пољска	Д	-	НЕ	40	*ДА	НЕ	НЕ	-
Португалија	Д	-	НЕ	35	*ДА	ДА	ДА	-
УК	Д	-	НЕ	37	ДА	ДА	ДА	65-70
Чешка	Д	-	НЕ	40	*ДА	ДА	ДА	-
Румунија	Д	-	-	40	НЕ	НЕ	ДА	55-70
Шведска	Д	-	НЕ	39.75	*ДА	ДА	ДА	80

<sup>8</sup> Државе ЕУ са изузетком Хрватске.<sup>9</sup> Ц – централизовано, Д – децентрализовано.<sup>10</sup> (-) нису доступни подаци.<sup>11</sup> \*ДА – ДА са изузетком појединих категорија.

## ЗАКЉУЧАК

У државама чланицама ЕУ радни однос запослених у државним органима регулисан је на различите начине, доношењем посебног Закона или примјеном општег радног законодавства. У већини држава чланица ЕУ постоје посебни закони којима се регулише статус ових лица, с тим да је присутна тенденција ка изједначавању статуса са запосленима у приватном сектору. Те тенденције су посебно изражене у државама које се налазе у економским потешкоћама, а видљиве су у честим измјенама и допунама закона којима се укидају различите привилегије која ова лица имају. Противници реформских процеса наглашавају важност коју државна администрација има у функционисању државе. Државни службеник се налази у посебном односу са државом и његова примарна обавеза је да ради у интересу грађана и државе као цјелине. Стога је важно, путем посебних прописа, регулисати статус запослених у државним органима, како би се на тај начин обезбједила њихова независност. Прописивањем посебних привилегија државе чланице ЕУ настоје да, уз примјену других мјера<sup>12</sup>, утичу и на смањење корупције.

Запошљавање у државним органима држава чланица ЕУ се најчешће спроводи путем конкурса, а може бити централизовано или децентрализовано (на нивоу сваког министарства или административне службе у складу са потребама)<sup>13</sup>. У државама у којима је запошљавање централизовано законом се оснива посебно тијело које спроводи поступак (нпр. Комисија за запошљавање у јавној служби и Служба за јавно запошљавање у Ирској). Државе (нпр. Њемачка, Ирска, Луксембург) прописују и пробни период који претходи сталном запослењу. Законски прописи држава чланица ЕУ прописују обавезу запослених да у свом раду показују висок ниво професионализма и да се придржавају одређених начела, посебно начела законитости (поступање у складу са законом), непристрасности (једнако поступање према свим лицима), ефикасности (поступање у роковима који су прописани законом) и лојалности (лојалност према Уставу и правном поретку). У појединим државама (нпр. Грчка, Луксембург) приликом ступања на рад обавезно је полагање заклетве. Поједине државе, у својим законским прописима, прописују и друге обавезе за запослене у државним органима како би се осигурало поступање у складу са начелима који су саставни дио закона (нпр. забрана обављања додатне пословне активности).

У свим државама чланицама ЕУ запослени у државним органима имају право на синдикално организовање а проценат синдикалног организовања се креће од 10-15% (Балтичке државе) до 95% (Скандинавске државе). Право на штрајк се признаје у већини држава, док поједине државе прописују ограничења у кориштењу тог права (нпр. у Њемачкој државни службеници, за разлику од намјештеника, немају право на штрајк).

<sup>12</sup> У Естонији запослени у јавном сектору морају да доставе извјештај о својој економској и финансијској ситуацији у складу са одредбама Закона о борби против корупције.

<sup>13</sup> Табела 5.

## ИЗВОРИ

Државни секретаријат за јавну службу: „Public employment in European union member states”, Мадрид, 2010.

Федерално министарство унутрашњих послова: „The federal public service – an attractive and modern employer”, Берлин, 2014.

Организација за економску сарадњу и развој: „Human resources management: Country profiles”, 2012., <http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm>

Министарство за буџет, јавне рачуне и државну администрацију:  
„Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States”, 2008.,  
[http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes\\_perspectives/Administration and the Civil service in the 27 EU Member states.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf)