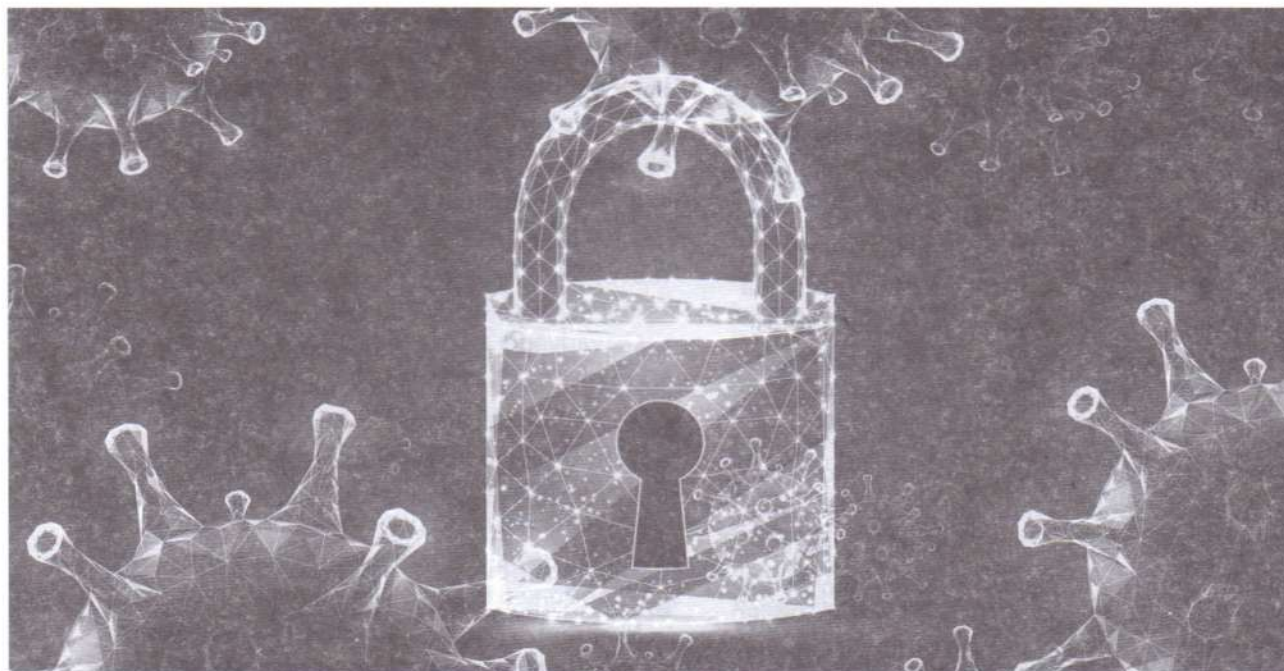


Normativni akti institucija Bosne i Hercegovine za vrijeme pandemije - primjer Agencije za državnu službu

Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, kao i većina drugih državnih organa, donosila je određene akte kojima je regulisala svoj vlastiti rad u uslovima pandemije koronavirusa. Interesantno je, kroz analizu donesenih normativnih akata i mjera, pratiti šta se dešavalo u Agenciji za državnu službu, od potpunog prestanka većine aktivnosti za vrijeme tzv. „lockdown-a“, do povratka svih aktivnosti u uobičajeni način rada ali uz poštivanje svih mjera zaštite, što se često popularno naziva „novo normalno“

▲ Piše: Neven AKŠAMIJA*



In svijetu i kod nas još uvijek traje pandemija koronavirusa (COVID-19)¹ pa su stanje uzrokovano istom bolešću i mjere borbe protiv nje i dalje dio naše svakodnevnice. U takvim uslovima, donose se različiti akti i mjere koji su specifični za ovo stanje, pri čemu su u naročitom fokusu javnosti, a posebno pravnih stručnjaka, bile one mjere koje su se odno-

sile na sva pravna i fizička lica i koje su u značajnoj mjeri uticale na njihova prava i obaveze². Pri tome,

* Diplomirani pravnik, magistar prava, direktor Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, neven.aksamija@ads.gov.ba; stavovi izneseni u radu su lični stavovi autora, a ne stavovi Agencije za državnu službu, Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, odnosno institucija Bosne i Hercegovine.

¹ COVID-19 je naziv bolesti koju izaziva novi koronavirus, a naziv samog virusa je SARS-CoV-2, više na <https://www.hzjz.hr/tag/sars-cov-2/>, pristupljeno 24. 5. 2020. godine.

² Posebno valja istaći: 1. Harun Išerić „Koronavirus u pravnom poretku BiH: kratka dijagnoza bolesti“, na: „Fondacija Centar za javno pravo“, dostupno na http://www.fcjp.ba/analize/Harun_Iseric6-Koronavirus_u_pravnom_poretku_BiH-kratka_dijagnoza_bolesti.pdf, pristupljeno 24.5.2020. godine i „Sveske za javno pravo“, broj 37 od juna 2020. godine, str. 21 – 44; 2. Jasmin Muratagić „Ustavnost vanrednih mjera povodom pandemije COVID-19 u BiH“, na: „Fondacija Centar za javno pravo“, dostupno na http://www.fcjp.ba/analize/Jasmin_Muratagic-Ustavnost_vanrednih_mjera_povodom_pandemije_COVID-19_u_BiH.pdf, pristupljeno 24.5.2020. godine; 3. Lejla Ramić „Ograničenja slobode kretanja u svjetlu odluke Ustavnog suda BiH“, na: „Fondacija Centar za javno pravo“, dostupno na http://www.fcjp.ba/analize/Lejla_Ramic-Ogranicenja_slo-

„u sjeni“ su ostali normativni akti i mjere specifične za državne organe i neka pravna lica, a kojima su oni regulisali svoj vlastiti rad i aktivnosti u uslovima pandemije. Stoga, u ovom radu izložit će se normativni akti i mjere koje je donosila Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Agencija) regulišući svoj vlastiti rad, što će uključiti, kako domet tako i posljedice navedenih mjera, i to od prvih donesenih akata pa sve do sada. Analizirajući donesene akte bit će interesantno uočiti kako su se odvijale aktivnosti Agencije, od potpune obustave većine aktivnosti, do vraćanja istih u puni intenzitet, uključujući i trenutno stanje mjera, s čim u vezi će se obrazložiti kontekst donošenja kriznog plana pripravnosti, kao neophodnog dokumenta za koji nije sigurno da su ga donijele, odnosno usvojile sve institucije Bosne i Hercegovine, kao ni organi uprave nižeg nivoa. Na kraju, posebno će se analizirati pojedine odredbe koje bi se mogle ocijeniti spornim, ili bi mogle imati spornu konotaciju, vodeći računa i o njihovoj implementaciji.

Opći okvir mjera koje su donosili različiti nivoi vlasti

Od početka godine, bolest uzrokovana koronavirusom širila se svijetom, te je Svjetska zdravstvena organizacija proglasila zvaničnu pandemiju 11. 3. 2020. godine³ i ista još uvijek traje. Vrlo brzo nakon proglašenja pandemije u svijetu, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine⁴ je 16. 3. 2020. godine, donijela Odluku o proglašenju stanja nesreće uzrokovane pojavom koronavirusa (COVID-19) na području Federacije Bosne i Hercegovine⁵, a Vijeće ministara Bosne i Hercegovine Odluku o proglašenju nastanka stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bo-

U vremenu pandemije koronavirusa, Agencija je kao institucija Bosne i Hercegovine donosila, kako normativne akte, tako i druge odluke, kojima je regulisala svoj vlastiti rad i funkcionisanje u uslovima pandemije, a analizom podzakonskih akata kao i donesenih odluka stekao se i jasan uvid u rad Agencije u toku pandemije. Mjere koje su preduzimate najprije su dovele do skoro potpune obustave većine aktivnosti Agencije, osim obuka koje se od tada izvode u potpunosti online. Sa popuštanjem općih mjera, aktivnosti Agencije ponovo su otpočete u punom intenzitetu, naglasak se posebno stavlja na higijensko – epidemiološke mjere

sne i Hercegovine⁶. Istovremeno sa proglašenjem stanja nesreće, Vijeće ministara usvojilo je Odluku o postupanju institucija Bosne i Hercegovine u cilju osiguranja zaštite života i zdravlja zaposlenih zbog opasnosti od moguće pojave epidemije zarazne bolesti prouzrokovane korona virusom (COVID-19)⁷, koja je važila do 21.5.2020. godine⁸. Stanje nesreće u Federaciji bilo je na snazi do 31. 5. 2020. godine, kada je ukinuto⁹, nakon čega je 29. 5. 2020. godine Krizni štab Federalnog ministarstva zdravstva donio naredbu kojom se uvodi niz novih mjera sa stupanjem na snagu 31. 5. 2020. godine (s obzirom na ukidanje stanja nesreće i prestankom svih dotadašnjih mjera), kojim su dozvoljena javna okupljanja do određenog broja ljudi uz poštivanje preporuka Federalnog zavoda za javnog zdravstvo, kao i rad različitih ustanova, obavezno nošenje maski u zatvorenom prostoru, itd.¹⁰ Ove mjere su u svom osnovnom obliku na snazi već od 31. 5. 2020. godine¹¹, i njihovo mjenjanje i dopunjavanje je započelo

bode_kretanja_u_svjetu_odluke_Ustavnog_suda_BiH.pdf, pristupljeno 4. 6. 2020. godine; 4. Neven Akšamija "Ovlaštenja za donošenje vanrednih mjera u vrijeme trajanja stanja nesreće", ZIPS br. 1427 – 1428, juli – avgust 2020. godine, Sarajevo, str. 70 – 84.

³ Maja Mirković „Krivična odgovornost zbog širenja zaraznih bolesti i provođenje krivičnog postupka u F BiH na primjeru COVID-19“, dostupno na http://www.fcjp.ba/analize/Maja_Mirkovic-Krivicna_odgovornost_zbog_sirenja_zaraznih_bolesti_i_provodjenje_krivicnog_postupka_u_FBiH_na_primjeru_COVID-19.pdf, pristupljeno 24.5.2020. godine, strana 1.

⁴ Agencija ima sjedište na području Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Kantona Sarajevo, zbog čega su ovi upravni nivoi i njihovi akti značajni za Agenciju.

⁵ „Službene novine Federacije BiH“, broj 21/20.

⁶ „Službeni glasnik BiH“, broj 18/20, a ova Odluka nikada nije, barem formalno, stavljena van snage.

⁷ „Službeni glasnik BiH“, broj 18/20.

⁸ „Službeni glasnik BiH“, broj 30/20.

⁹ „Proglašen prestanak stanja nesreće uzrokovane koronavirusom u FBiH“, na: „Vlada Federacije Bosne i Hercegovine“, dostupno na http://fbihvlada.gov.ba/bosanski/aktuelno_v2.php?akt_id=8609, pristupljeno 29. 5. 2020. godine.

¹⁰ „Od 31. maja – Federalni krizni štab donio niz novih mjera, diskoteke i dalje ostaju zatvorene“ na: „Fokus“, dostupno na https://www.fokus.ba/vijesti/bih/federalni-krizni-stab-donio-niz-novih-mjera-diskoteke-i-dalje-ostaju-zatvorene/1781647/?utm_medium=webpush, pristupljeno 29. 5. 2020. godine.

¹¹ Naredba Kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva,

odmah¹², a nastavlja se sve do sada, pri čemu mjere donose i kantonalni krizni štabovi¹³.

Akti i mjere Agencije prije sveobuhvatnog regulisanja (mart 2020. godine)

Još prije nego što su izvršni organi Bosne i Hercegovine i entiteta uveli neke oblike vanrednog stanja, posebno stanje nesreće, a odmah nakon proglašenja pandemije od strane Svjetske zdravstvene organizacije, Agencija dana 13. 3. 2020. godine donosi akt pod nazivom Odluka o mjerama koje se mogu preduzeti u kontekstu nastale epidemiološke situacije (u daljem tekstu: Odluka o mjerama), koji je stupio na snagu odmah.¹⁴

Odluka o mjerama nema poseban pravni osnov osim člana 61. stav 2. Zakona o upravi¹⁵, iako se u preambuli još poziva i na zakone o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i akte relevantnih kriznih štabova, a kontekst mjera se prvenstveno veže za održavanje događaja kojima prisustvuje veći broj lica, utvrđujući ali se ne ograničavajući na konkurne procedure, obuke, disciplinske postupke i eksterne sastanke¹⁶, pri čemu se za svaki konkretan slučaj odlučuje o odgađanju i otkazivanju u periodu od najmanje dvije sedmice¹⁷, i to usmenom odlukom o čemu se na pogodan način obavještavaju akteri događaja¹⁸. Važno je istaći da za vrijeme važenja Odluke o mjerama, u postupcima koje vodi

Agencija i njena tijela, rokovi ne teku¹⁹ (ova odredba posebno će se komentarisati), uvodi se mogućnost plaćenog odsustva (za određene zaposlene) posebnom odlukom, a u odsustvu takve odluke plaćeno odsustvo se može odobravati pojedinačno²⁰, te se Stručni kolegij Agencije²¹ proglašava Kriznim štabom Agencije, sa pravom donošenja svih odluka koje se u nastaloj situaciji ukažu potrebnim²².

Već 16. marta 2020. godine, Krizni štab Agencije donio je svoje prve zaključke kojima je prekinuo prijem stranaka u Agenciji (osim pisarnice), odobrio rad od kuće zaposlenim sa malom djecom do 10 godina starosti²³, uveo rad u smjenama sa radnim vremenom od 10 do 15 sati, obustavio objavu svih oglasa zbog smanjenja kretanja potencijalnih kandidata, te ostavio na snazi obustavu svih testiranja i obustavio nova zakazivanja testiranja²⁴.

U momentu donošenja ovih mjera još nije bila donesena Odluka o postupanju institucija Bosne i Hercegovine u cilju osiguranja zaštite života i zdravlja zaposlenih zbog opasnosti od moguće pojave epidemije zarazne bolesti prouzrokovane korona virusom (COVID-19), (u daljem tekstu: Odluka o postupanju institucija), koja je donesena i stupila na snagu narednog dana²⁵, a kojom je institucijama naloženo preduzimanje svih neophodnih mjera u cilju sprječavanja pojave epidemije i posljedica korona virusa²⁶. Inače, Odluka o postupanju institucija je vrlo kratka i istom je, u jednom jedinom članu, određeno da su institucije dužne propisati interne procedure za zaštitu zaposlenih kojim će se obez-

broj 01-33-3223/20 od 29.5.2020. godine, dostupno na <https://covid19.fmoh.gov.ba/uploads/files/Naredba%20KS%20FMZ%2029%2005%2020-79d6b22e548a5346b2244dcf79df4c-9d163a9a65.pdf>, pristupljeno 7. 6. 2020. godine.

¹² Naredba Kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva, o izmjeni i dopuni Naredbe broj 01-33-3223/20 od 29.5.2020. godine, broj 01-33-3223-1/20 od 31.5.2020. godine, dostupna na [https://covid19.fmoh.gov.ba/uploads/files/NAREDBA%2031.5.%20\(dopuna\)-54a089e55e701c6932270f0fe82c-4592c8803d17.pdf](https://covid19.fmoh.gov.ba/uploads/files/NAREDBA%2031.5.%20(dopuna)-54a089e55e701c6932270f0fe82c-4592c8803d17.pdf), pristupljeno 7. 6. 2020. godine.

¹³ Na primjer, Naredba Kriznog štaba Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo, broj 45-20/2020 od 6.7.2020. godine, dostupna na https://mz.ks.gov.ba/sites/mz.ks.gov.ba/files/naredba_ks_od_04.07.2020_godine.pdf, pristupljeno 14. 8. 2020. godine.

¹⁴ Odluka o mjerama koje se mogu preduzeti u kontekstu nastale epidemiološke situacije, broj 01-02-2-293/20 od 13. 3. 2020. godine.

¹⁵ „Službeni glasnik BiH“, br. 32/02, 102/09 i 72/17.

¹⁶ Tačka I Odluke o mjerama koje se mogu preduzeti u kontekstu nastale epidemiološke situacije (Odluka o mjerama).

¹⁷ Tačka II Odluke o mjerama.

¹⁸ Tač. III i IV Odluke o mjerama.

¹⁹ Tačka V Odluke o mjerama.

²⁰ Tačka VII Odluke o mjerama.

²¹ Uz direktora, Stručni kolegij čine savjetnik direktora, tri pomoćnika direktora i šef Odjeljenja za upravljanje ljudskim potencijalima, reformu javne uprave i evropske integracije, više: član 12. Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije za državnu službu BiH, broj 01-02-2-497-35/14 od 26.9.2018. godine, dostupan na http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=4921&Itemid=222&lang=bs, pristupljeno 15. 8. 2020. godine.

²² Tačka VIII Odluke o mjerama.

²³ Nekoliko dana prije toga obustavljen je rad vrtića i škola.

²⁴ Zapisnik sa sjednice Kriznog štaba Agencije za državnu službu BiH, broj 01-02-2-293-1/20 od 16. 3. 2020. godine.

²⁵ Član 3. Odluke o postupanju institucija Bosne i Hercegovine u cilju osiguranja zaštite života i zdravlja zaposlenih zbog opasnosti od moguće pojave epidemije zarazne bolesti prouzrokovane korona virusom (COVID-19), (Odluka o postupanju institucija).

²⁶ Član 1. Odluke o postupanju institucija.

bijediti minimum procesa rada, omogućiti zaposlenim rad na daljinu (putem elektronske pošte ili na drugi način), odložiti službena putovanja zaposlenih osim izuzetka (zaštita zdravlja i života), predviđena je obaveza postupanja po mjerama koje su donijele entitetske, kantonalne i vlasti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, uz izričitu odredbu da zaposlenim koji rade na daljinu (od kuće) pripadaju sva prava iz radnog odnosa osim naknade za prevoz.²⁷

Iako se Odluka o postupanju institucija neposredno odnosi i na Agenciju, i postojeći akti su proceduralno bili dovoljni za zaštitu zaposlenih, ipak je Krizni štab Agencije već 20. marta donio nove zaključke sa primjenom od 23.3.2020. godine, kojim je rad od kuće odobren i zaposlenim čije je mjesto stanovanja udaljeno od sjedišta Agencije a zavise od javnog prevoza²⁸, zadržan je režim rada u smjenama, regulisan status zaposlenih koji su u izolaciji, naložena stalna dostupnost zaposlenim koji rade od kuće putem sredstava komunikacije, regulisano vođenje evidencija i imenovan Tim za upravljanje u slučaju prirodne ili druge nesreće²⁹, te uvedena mogućnost elektronskih sastanaka Kriznog štaba Agencije³⁰.

Sveobuhvatno regulisanje (mart – maj 2020. godine)

I pored toga što su prvobitna Odluka o mjerama i kasniji zaključci Kriznog štaba Agencije u načelu regulisali sve što je potrebno, ipak se pristupilo donošenju sveobuhvatnog normativnog akta u skladu sa odredbama Odluke o postupanju institucija, tako da je već 25. marta 2020. godine donesena Instrukcija o mjerama za zaštitu zdravlja zaposlenih i drugim mjerama koje se mogu preduzimati u uslo-

vima vanrednog stanja u Agenciji za državnu službu Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Instrukcija)³¹.

Mnoštvo toga što je prethodno bilo sadržano u Odluci o mjerama, koja je prestala važiti donošenjem Instrukcije³², kao i zaključcima Kriznog štaba Agencije, sadržano je u Instrukciji: obustava oglašavanja, testiranja, sastanaka, prijema stranaka, rad na daljinu, rad u smjenama, prava u slučaju rada od kuće i u slučaju izolacije i Tim za upravljanje u slučaju prirodne i druge nesreće³³. Novine su bile: liberalizacija davanja saglasnosti³⁴, nepokretanje i neprovođenje disciplinskih postupaka³⁵ i naglašavanje higijensko – zaštitnih mjera³⁶. Odredba o rokovima sada je normirana na način da za vrijeme vanrednog stanja ne teku zastarni ni drugi rokovi, posebno oni koji su propisani podzakonskim aktima³⁷, odnosno sada se zastoj rokova eksplicitno vezuje za postojanje nekog oblika vanrednog stanja, pod kojim se u stvari smatralo stanje nesreće³⁸. Konkretno, Instrukcija nije posebno normirala službena putovanja niti odnos sa entitetskim mjerama, već je u pogledu službenih putovanja neposredno uputila na primjenu Odluke o postupanju institucija, te je regulisala da će se prilikom provođenja aktivnosti Agencije, voditi računa i o odlukama i mjerama organa Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Kantona Sarajevo³⁹.

Ublažavanje i ukidanje mjera (maj 2020. godine)

Sistem uveden Instrukcijom nije omogućivao nikakvo ublažavanje odnosno liberalizaciju mjera, kao ni njihovo ukidanje, što je tokom marta i aprila bilo potrebno, ali su početkom maja, kada su se počele najavljivati liberalizacije općih mjera odnosno njihovo ublažavanje, predstavljale prepreku za pri-

²⁷ Član 2. Odluke o postupanju institucija.

²⁸ Ovo pravo korišteno je relativno kratko vrijeme, jer je već oko 1.4.2020. uspostavljen sistem prevoženja zaposlenih po smjenama, tako da su od kuće radile samo majke sa malom djecom, a iako je u tu svrhu aktivirana i aplikacija MS Office-a 365 (uz postojeći TMS i LMS Agencije), ipak se dio poslova obavljao elektronskom poštom.

²⁹ Formiran po nalogu Koordinacionog tijela, u skladu sa Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, broj 50/08), ovi timovi u institucijama Bosne i Hercegovine imaju funkciju sličnu štabovima civilne zaštite, koji se formiraju u entitetima.

³⁰ Zapisnik sa sjednice Kriznog štaba održane 20.3.2020. godine, broj 01-02-2-293-4/20 od 20. 3. 2020. godine

³¹ Instrukcija Agencije, broj 01-02-2-293-5/20 od 25.3.2020. godine, dostupna na http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/5609_Instrukcija%20o%20mjerama%20za%20za%C5%A1titu%20zdravlja%20zaposlenih.pdf, pristupljeno 15. 8. 2020. godine.

³² Član 18. Instrukcije.

³³ Član 6. Instrukcije i dalje.

³⁴ Član 5. Instrukcije.

³⁵ Član 9. Instrukcije.

³⁶ Član 11. Instrukcije.

³⁷ Član 8. Instrukcije.

³⁸ Član 1. Instrukcije.

³⁹ Čl. 14. i 15. Instrukcije.

stupanje normalizacije aktivnosti Agencije. Stoga je 11. maja 2020. godine donesena Instrukcija o izmjenama i dopunama Instrukcije o mjerama za zaštitu zdravlja zaposlenih i drugim mjerama koje se mogu preduzimati u uslovima vanrednog stanja u Agenciji za državnu službu Bosne i Hercegovine⁴⁰. Izmjena i dopunama Instrukcije omogućilo se ublažavanje mjera i ponovna uspostava (manje više) svih aktivnosti Agencije, ali je to ublažavanje striktno vezano za odluke nadležnih entitetskih organa, pri čemu je data nadležnosti Kriznom štabu (odnosno Stručnom kolegiju), da odlučuje o tome⁴¹.

Ubrzo nakon toga Krizni štab Agencije je, uvažavajući sveobuhvatno popuštanje mjera koje su donosili organi vlasti i štabovi na svim nivoima, donio zaključke kojim je u Agenciji uspostavio normalno svakodnevno radno vrijeme počev od 18.5.2020. godine, otpočela je objava oglasa, kao i testiranja, ali uz obavezne mjere zaštite – nošenje maski, održavanje distance i dezinfekciju, počeli su se pokretati disciplinski postupci, a ranije pokrenuti postupci su se nastavili, te su jedine aktivnosti koje se nisu nastavile bile obuke u učionici⁴², iako je i za to ostavljena mogućnost⁴³.

Vijeće ministara je 21. maja 2020. godine donijelo Odluku o stavljanju van snage Odluke o postupanju institucija, koja je stupila na snagu istog dana, te je Agencija 27. maja 2020. godine donijela Instrukciju o prestanku važenja Instrukcije⁴⁴, a kojom je propisano da će se dalje procedure provoditi uz poštivanje higijensko – epidemioloških mjera (distanca, maske, dezinfekcija ruku, itd.), a zaključci Kriznog štaba Agencije od 11. 5. 2020. godine ostavljeni su na snazi do prestanka stanja prirodne ili druge nesreće ili do proglašenja okončanja pandemije

u Bosni i Hercegovini⁴⁵. Ipak, saglasno naredbama kriznih štabova, navedene mjere su se primjenjivale i dalje, što je osnaženo donošenjem kriznog plana pripravnosti još i prije formalnog proglašenja epidemije ove zarazne bolesti.

Krizni planovi pripravnosti (juli 2020. godine)

Iako su se higijensko – epidemiološke mjere primjenjivale i tokom mjeseca juna, brzo se ukazala potreba i obaveza za donošenjem novog akta koji će dalje regulisati rad u uslovima zarazne bolesti. Naime, najprije je Krizni štab Federalnog ministarstva zdravstva naložio svim pravnim i fizičkim osobama na teritoriji Federacije, koje zapošljavaju više od 20 djelatnika, a koji do tada nisu donijeli krizni plan pripravnosti i odgovor na pojavu novog koronavirusa, da što hitnije donesu navedeni plan kojim će biti usklađena organizacija rada navedenih subjekata sa datim preporukama i smjernicama Zavoda za javno zdravstvo Federacije Bosne i Hercegovine i kantonalnih zavoda za javno zdravstvo.⁴⁶ Nakon toga je i Krizni štab Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo naložio organima uprave i drugim pravnim licima na području Kantona Sarajevo da donesu i usvoje krizne planove pripravnosti, koji sadrže set svih higijensko – epidemioloških mjera, kao i preventivnih mjera, a preporučeno je da tamo gdje je god moguće i opravdano organiziraju rad od kuće ili odrede skraćeno radno vrijeme.⁴⁷

Postupajući po tome, Agencija 6. jula 2020. godine donosi Krizni plan pripravnosti Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, koji je stupio na snagu istog dana⁴⁸. Plan je više normativnog nego planskog karaktera, jer se u suštini normira određene

⁴⁰ Instrukcija o izmjenama i dopunama Instrukcije Agencije, broj 01-02-2-293-6/20 od 11.5.2020. godine, dostupna na http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/5611_12.05..pdf, pristupljeno 15. 8. 2020. godine.

⁴¹ Čl. 2. – 5. Instrukcije o izmjenama i dopunama Instrukcije.

⁴² Svo vrijeme pandemije, od marta 2020. godine pa nadalje, Agencija uredno organizuje online obuke uključujući i webinar-e, u punom obimu i kapacitetu obuka, više na <http://www.ads.gov.ba>

⁴³ Zapisnik sa sjednice Kriznog štaba Agencije za državnu službu BiH održane dana 15. 5. 2020. godine, broj 01-02-2-293-7/20 od 15. 5. 2020. godine.

⁴⁴ Instrukcija o prestanku važenja Instrukcije Agencije, broj 01-02-2-293-9/20 od 27.5.2020. godine, dostupna na http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/5625_Instrukcija%20uslovi%20vanrednog%20stanja.pdf, pristupljeno 15. 8. 2020. godine.

⁴⁵ Koja zapravo nije ni bila proglašena, pošto je tek 17. jula 2020. godine stupila na snagu Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19 („Službene novine Federacije BiH“, broj 46/20).

⁴⁶ „Krizni štab FBiH: Donijet niz instrukcija zbog mogućeg pogoršanja epidemiološke situacije“, na: „Paragraf, pravna i ekonomska izdanja“ od 18.6.2020. godine, dostupno na <https://www.paragraf.ba/dnevne-vijesti/18062020/18062020-vijest5.html>, pristupljeno 14. 8. 2020. godine.

⁴⁷ Naredba Kriznog štaba Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo, broj 45-20/2020 od 6.7.2020. godine, tačka 1.

⁴⁸ Krizni plan pripravnosti Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, broj 01-02-2-293-10/20 od 6. 7. 2020. godine, dostupan na http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/5672_krizni%20plan.pdf, pristupljeno 15. 8. 2020. godine.

no postupanje dok su rokovi tek ponegdje sadržani (u stvari, skoro sve planske aktivnosti se sprovode odmah i imaju trajni karakter). Planom je određen najveći broj učesnika na nekom od događaja koje organizuje Agencija – 20, iako isti ne može preći broj koji je utvrdio nadležni krizni štab ministarstva zdravstva, određeno je nošenje maski, utvrđena distanca i obilježavanje pozicija (u sali za testiranje), naložena dezinfekcija ruku i prostora, određena nabavka zaštitne opreme, utvrđena mogućnost skraćivanja radnog vremena, postupanje kada zaposleni ima simptome COVID-19 kao i u slučaju samoizolacije, date su preporuke za godišnje odmore koji se imaju maksimizirati u predstojećem periodu i utvrđeno i dalje djelovanje Stručnog kolegija kao Kriznog štaba Agencije⁴⁹. Posebno je zanimljiva odredba kojom se određuje da će se, ukoliko se nepovoljna epidemiološka situacija nastavi i u periodu dužem od 45 dana, razmotriti i preduzimanje mjera na organizovanoj imunizaciji zaposlenih u Agenciji, na principu dobrovoljnosti (protiv bolesti koje mogu, udružene sa bolešću novog koronavirusa, predstavljati značajan rizik po zdravlje, ali i eventualnu vakcinu koja sama po sebi može pozitivno djelovati u odnosu na bolest novog koronavirusa).

Iako je predviđeno, nakon donošenja Kriznog plana pripravnosti nije bilo posebnih mjera (osim što je radno vrijeme pisarnice skraćeno), što ne znači da takvih mjera neće biti, posebno što se u posljednje vrijeme kao izvor zaraze posebno ističu kancelarije („Najugroženiji su zaposleni u kancelarijama.”)⁵⁰ i to naročito u kontekstu korištenja odmora u toku radnog dana, odnosno tzv. „pauze za doručak”⁵¹, pri čemu bi preduzimanje adekvatnih mjera (npr. skraćivanje radnog vremena, uz istovremeno

ukidanje odmora u toku radnog dana), možda bilo sporno sa aspekta zakonitosti⁵², ali se ne može *a priori* sasvim isključiti u periodu povratka sa godišnjih odmora, početka školske godine i ostalih okolnosti koje mogu uticati na epidemiološku situaciju.

Analiza nekih (spornih) odredbi

Uvažavajući kompletne uslove djelovanja, većina donesenih akata i preduzetih mjera uopće nisu bile sporne, s obzirom da i u normalnim okolnostima svaki organ uprave ima široku mogućnost donošenja akata koji regulišu njegov način rada, što je pogotovo slučaj kada je u pitanju zaštita života i zdravlja, a što je u Instrukciji i naglašeno. Stoga je obustava aktivnosti koje uključuju sastajanje manjih ili većih grupa ljudi, bila ne samo potrebna, nego i potpuno zakonita mjera, uvažavajući opći režim obustava i zabrana. Zakonitost dodatno proizilazi iz toga što je riječ o aktivnostima čiji je režim i inače u dispoziciji same Agencije. Odredbe o radnom vremenu, kao i radu od kuće imale su izričit osnov u odluci Vijeća ministara (koja naravno može derogirati drugu odluku Vijeća ministara, o radnom vremenu). Ovdje je potrebno naglasiti da su skraćeno radno vrijeme, rad u smjenama a posebno rad od kuće postali gotovo standard načina poslovanja u vremenu pandemije, čemu je pribjegavao širok krug poslodavaca, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Obustava javnog oglašavanja je više zanimljiva nego sporna, jer je to možda jedina mjera koja nije preduzeta radi zaštite zdravlja zaposlenih u Agenciji, već isključivo u svrhu smanjenja kretanja građana – potencijalnih kandidata, slijedom tada općeprihvaćenog pandemijskog slogana „ostani kod kuće”. Konačno, liberalizacija davanja saglasnosti, iako na prvi pogled nekome može izgledati drugačije, potpuno je nesporna, jer rukovodstvo institucije i izvan pandemije može instrukciono uticati na opću politiku nekog procesa koji institucija vodi⁵³, posebno jer je konkretan razlog bio vrlo legitiman – lakše i nesmetanije funkcionisanje svih institucija

⁴⁹ Tač. od II.1. do II.18. Kriznog plana pripravnosti.

⁵⁰ „Pilav: Epidemija u Sarajevu usporava, broj aktivnih slučajeva zaraze je manji za 15 odsto” na „Klix”, dostupno na <https://www.klix.ba/vijesti/bih/pilav-epidemija-u-sarajevu-usporava-broj-aktivnih-slucajeva-zaraze-je-manji-za-15-posto/200813055>, pristupljeno 14. 8. 2020. godine.

⁵¹ „Krizni štab: Osnovni izvori zaraze su porodični klasteri, još uvijek nije toliko alarmantno”, na: „Dnevni Avaz”, objavljeno 6.8.2020. godine, dostupno na <https://avaz.ba/kantoni/sarajevo/586385/krizni-stab-osnovni-izvori-zaraze-su-porod-icni-klasteri-jos-uvijek-nije-toliko-alarmantno>, pristupljeno 8.8.2020. godine, isto i u „Analitički prikazana epidemiološka situacije od 1. juna do 3. avgusta: Na sreću, nemamo ekspanzionalni rast oboljelih u Kantonu Sarajevo”, na: „Vlada Kantona Sarajevo”, dostupno na <https://vlada.ks.gov.ba/aktuelnosti/novosti-vezane-za-koronu-virus/analiticki-prikazana-epidemioloska-situacije-od-1>, pristupljeno 8. 8. 2020. godine.

⁵² Član 23. Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH”, br. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10, 32/13 i 93/17).

⁵³ Na primjer, Instrukcija o postupanju Agencije za državnu službu prilikom davanja saglasnosti za interni premještaj državnog službenika u instituciji Bosne i Hercegovine, broj 01-02-2-1015-19/19 od 22. 6. 2020. godine, dostupna na http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/5662_instrukcija_interni.pdf, pristupljeno 16. 8. 2020. godine.

za vrijeme vanrednog stanja⁵⁴. Stoga su jedine donikle sporne odredbe bile one o zastoju rokova i o nepokretanju disciplinskih postupaka, te ih je stoga potrebno posebno komentarisati.

U pogledu rokova najprije se postavlja pitanje koji rokovi su zaista bili suspendovani. Odluka o mjerama generalno pominje rokove bez posebnog određenja o kojim rokovima se radi, dok Instrukcija konkretizuje da je riječ o „zastarnim i drugim“ rokovima, „posebno onim koji su propisani podzakonskim aktima“, što bi doslovnim tumačenjem norme obuhvatalo sve, pa čak i zakonske rokove. Ovo gledište, u kontekstu zakonskih rokova, moguće je veoma problematizirati, jer neki teoretičari argumentirano osporavaju⁵⁵ čak i (entitetsku) uredbu sa zakonskom snagom koja suspenduje ili privremeno ukida rokove u upravnom postupku⁵⁶ što se posebno odnosi na rok od 15 dana za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama⁵⁷. Dakle, ako je u najmanju ruku sporno da takav učinak ima propis sa (barem formalnom) snagom zakona, tada ga *a fortiori* ne može imati ni opći akt koji je donio organ uprave. Stoga se može smatrati da tačka V Odluke o mjerama i član 8. Instrukcije, nemaju uticaja na rokove propisane zakonom, odnosno zakonski rokovi su svo vrijeme tekli (i poštivali su se⁵⁸), tako da se u praksi primjena navedenih odredbi vršila na način kao da u normi člana 8. Instrukcije nema riječi „posebno“⁵⁹, odnosno da u postupcima koje vodi Agencija nisu tekli samo rokovi propisani podzakonskim aktima.

Kada je u pitanju suspenzija rokova propisanih podzakonskim aktima, moguća su u načelu dva tumačenja. U jednom, tradicionalnijem, uspostavlja

se stroga hijerarhija pravnih propisa u kojem propis koji donosi organ uprave ne može derogirati propis izvršnog organa, te bi se suspenzija rokova mogla samo odnositi na one rokove koji su uspostavljeni podzakonskim aktima koje donose organi uprave. Liberalnije tumačenje polazi od toga da su svi akti niži od zakona načelno iste pravne snage tako da bi se isti mogli međusobno derogirati⁶⁰. Bez namjere da se potencira bilo koji od prethodnih stavova, mora se naglasiti da je ovdje bilo riječ o mjerama koje se preduzimaju u vanrednom stanju i da je Vijeće ministara dalo vrlo široko ovlaštenje institucijama da svojim općim aktima reguliraju jednu privremenu i spornu vanrednu situaciju, na šta upućuje odrednica „preduzimanje svih neophodnih mjera“ iz Odluke o postupanju institucija. Stoga, može se opravdano smatrati da za vrijeme vanrednog stanja (stanja nesreće) u Agenciji nisu tekli rokovi propisani svim podzakonskim aktima⁶¹.

U stvari, osnovni razlog za normiranje odredbi o suspenziji rokova bili su disciplinski postupci, koje je s razlogom trebalo suspendovati u periodu mart – maj 2020. godine.

S tim u vezi su i odredbe o prekidu aktuelnih disciplinskih postupaka i nepokretanju novih, ali kako je zakonom propisano da Agencija pokreće i vodi disciplinske postupke bez propisivanja zakonskih rokova za njihovo pokretanje i vođenje⁶² – rokovi su propisani podzakonskim aktima), a bilo je riječ o privremenoj suspenziji, tada se suspenzija pokretanja i vođenja disciplinskih postupaka svodi u stvari na suspenziju rokova za njihovo pokretanje i vođenje (te je učinak odredbe o disciplinskim postupcima zapravo već i ostvaren odredbom o suspenziji rokova). U svakom slučaju, može se smatrati da je i ova suspenzija zakonita, jer su derogirane samo odredbe podzakonskog akta, a s obzirom i na kompletnu situaciju stanja nesreće i ovlaštenja datog

⁵⁴ Najviše se odnosilo na olakšano zapošljavanje na određeno vrijeme, za koje je institucijama inače potrebna saglasnost Agencije.

⁵⁵ H. Išerić, „Koronavirus u pravnom poretku BiH: kratka dijagnoza bolesti“, str. 20 i 21.

⁵⁶ Uredba sa zakonskom snagom o rokovima i postupanju u upravnim postupcima i drugim postupcima uređenim posebnim materijalnim propisima („Službeni glasnik RS“, broj 35/20).

⁵⁷ H. Išerić, „Koronavirus u pravnom poretku BiH: kratka dijagnoza bolesti“, strana 20.

⁵⁸ Koliko je poznato, zakonski rokovi u Agenciji su svo vrijeme strogo poštivani, svi zahtjevi za pristup informacijama i u 2020. godini su rješavani u zakonskom roku, a službenica za informiranje Agencije radila je svo vrijeme pandemije.

⁵⁹ Riječ „posebno“ ugrađena je vjerovatno i iz razloga opreza, kada se nije znalo šta će se tačno događati (da li će npr. biti dugotrajnija potpuna blokada kretanja svih lica i sl.).

⁶⁰ Posebno je teško, ako ne i nemoguće, uspostaviti hijerarhiju podzakonskih propisa u odnosu na akte tzv. nezavisnih ili regulatornih organa, koji često imaju svoja nezavisna upravna tijela imenovana od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, sa pravom donošenja ili potvrđivanja pravila, kao što su Regulatorna agencija za komunikacije ili Agencija za visoko obrazovanje i osiguranje kvaliteta.

⁶¹ Riječ je najviše o rokovima propisanim Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 20/03 i 94/10).

⁶² Član 55. Zakona 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, 40/12 i 93/17).

Agenciji da donese propis i preduzima „sve neophodne mjere“.

Iako izlazi iz sadržaja teme i nema neposredne veze sa prethodnim, postoje mnogi primjeri gdje je djelovanje različitih državnih organa bilo sporno⁶³, a primjer koji treba istaći jeste i odluka o privremenom zatvaranju aerodroma, koju pojedini stručnjaci smatraju ne samo neustavnom⁶⁴ nego i nezakonitom⁶⁵. U suštini, nije bilo riječ o zatvaranju aerodroma, već o zatvaranju međunarodnih graničnih prelaza za putnički saobraćaj, s tim da Vijeće ministara ima ovlaštenje da određuje granične prelaze, pa slijedom toga i da ih privremeno suspenduje, a može odstupati i od svoje ranije odluke o utvrđivanju graničnih prelaza u Bosni i Hercegovini, po načelu *lex specialis derogat legi generali*, posebno jer nije utvrđeno da postoji nadležnost nekog drugog organa za zatvaranje ili otvaranje određenih graničnih prelaza⁶⁶. Ozbiljnija primjedba u pogledu zakonitosti ove odluke Vijeća ministara proizlazi iz nepostojanja prijedloga Komisije za integrisano upravljanje granicom, iako moguće nepostojanje ove komisije zbog isteka mandata⁶⁷ čini uslovljavanje Vijeća ministara njenim prijedlogom iluzornim, posebno u uslovima stanja nesreće. Dakle, iako nije pouzdano dokazana nezakonitost odluke o privremenom zatvaranju aerodroma, ista odluka je ipak sporna⁶⁸, što jasno pokazuje da nije bilo lako provesti sve potrebne mjere na zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje bi bile perfektno zakonite, tako

da se djelovanje Agencije u ovim uslovima može smatrati primjernim⁶⁹.

Na kraju, mjere utvrđene Kriznim planom pripravnosti koji je i sada na snazi, generalno nisu sporne, a neke kao što je odredba o budućoj imunizaciji mogu poslužiti (kao i krizni plan u cjelini) i drugim institucijama kao obrazac za sačinjavanje dokumenata ovakvog sadržaja.

U vremenu pandemije koronavirusa, Agencija je kao institucija Bosne i Hercegovine donosila, kako normativne akte, tako i druge odluke, kojima je regulisala svoj vlastiti rad i funkcionisanje u uslovima pandemije, a analizom podzakonskih akata kao i donesenih odluka stekao se i jasan uvid u rad Agencije u toku pandemije. Inače, mjere koje su preduzimane najprije su dovele do skoro potpune obustave većine aktivnosti Agencije, osim obuka koje se od tada izvode u potpunosti *online*. Sa popuštanjem općih mjera, aktivnosti Agencije ponovo su otpočete u punom intenzitetu, ali sada u načinu rada koji se popularno naziva „novo normalno“, gdje se naglasak posebno stavlja na higijensko – epidemiološke mjere. Iako su se neke mjere, kao što je suspenzija rokova i nekih (posebno disciplinskih) postupaka mogle smatrati spornim, ipak se može opravdano smatrati da su iste bile neophodne, posebno u uslovima povećanog opreza koji je karakterizirao rane faze pandemije. Inače, preduzimanje različitih mjera karakteriše i mnoge druge državne organe, pri čemu su neke od mjera, iako potrebne, nekada bile sporne sa aspekta zakonitosti. Sadašnje stanje sa te tačke gledišta generalno više nije sporno, a trenutno je interesantno donošenje i implementacija kriznih planova pripravnosti, što u slučaju Agencije može biti primjer kako treba postupati u trenutnoj situaciji, kada se sve aktivnosti odvijaju skoro normalno, a epidemiološka situacija je još uvijek svakako ozbiljna.

⁶³ Detaljno u radovima iz fusnote 2.

⁶⁴ Neustavnost bi proistekla iz kršenja konvencijskih prava državljana Bosne i Hercegovine koji se nisu mogli vratiti odnosno ući u Bosnu i Hercegovinu koristeći ovaj vid transporta (više o tome u radovima H. Išerića i J. Muratagića, fusnota 2), ali se ova postavka donekle može smatrati spornom, jer ništa nije suštinski sprečavalo takva lica da se vrate u Bosnu i Hercegovinu djelimično ili potpuno kopnenim putem (jedan od autora pominje „sve državljane BiH kojima je jedina mogućnost ulaska u BiH korištenje vazdušnog saobraćaja“, ali imajući u vidu položaj BiH i postojeće avio linije, teško bi bilo dokazati takvu isključivu mogućnost).

⁶⁵ J. Muratagić, „Ustavnost vanrednih mjera povodom pandemije COVID-19 u BiH“, str. 13 i 14.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ J. Muratagić, „Ustavnost vanrednih mjera povodom pandemije COVID-19 u BiH“, strana 14.

⁶⁸ Štaviše, nekonzistentnost pokazana višestrukim selektivnim otvaranjem i zatvaranjem aerodroma ozbiljno dovodi u pitanje ustavnost ovakvog postupanja, više: J. Muratagić, „Ustavnost vanrednih mjera povodom pandemije COVID-19 u BiH“, strana 14.

⁶⁹ S obzirom na to da pravni okvir stanja nesreće ne sadrži mogućnost odstupanja od važećih zakona, pitanje koje se postavlja, a na koje odgovor nije jednoznačan moglo bi se formulisati na sljedeći način: da li organ može, donoseći akte i mjere u stanju nesreće, u svom unutrašnjem poslovanju odstupati od pojedinih zakonskih normi manjeg značaja, kada je to u općem interesu, a time se ne krše (ljudska) prava pojedinih lica.