

*Doc. dr Emir Mehmedović*

Fakultet za upravljanje Univerziteta u Sarajevu

## **UTJECAJ PANDEMIJE KORONA VIRUSA (COVID-19) NA RAZVOJ TENDENCIJA U SLUŽBENIČKOM PRAVU**

*Službeničko pravo se kontinuirano razvija uglavnom prateći tendencije razvoja javne uprave. U njegovom razvoju primjetne su određene tendencije, shvaćene kao smjerovi u kojima se kreću određene pojave. Predmet razmatranja ovog rada su dvije tendencije u službeničkom pravu: tendencija „normalizacije“ službeničkog prava i (jedan oblik) tendencije uvođenja novih oblika i načina rada – rad na daljinu. Obje navedene tendencije egzistirale su u periodu prije pojave epidemije korona virusa (COVID-19), ali egzistiraju i danas, nakon nešto više od dvije godine iskustva življenja sa korona virusom. Promjene uzrokovane pandemijom su u značajnoj mjeri utjecale na tempo i intenzitet njihovog razvoja. Tendencija „normalizacije“ službeničkog prava je vodila deregulaciji ili češće, značajno manjem obimu regulacije službeničkog statusa, prava i obaveza službenika te promoviranju uređenja službeničkog sistema prema pravilima općeg režima radnih odnosa. Navedena tendencija je nastala i razvijala se pod utjecajem doktrine Novog javnog menadžmenta. U kontekstu druge tendencije, ubrzan razvoj informacijskih i komunikacijskih tehnologija je otvarao nove mogućnosti načina, mjesta i vremena obavljanja određenih službeničkih poslova. Pojava pandemije, kao i njeno dugo trajanje, ostavili su svoj trag i utjecaj na obje navedene tendencije. Pod utjecajem pandemije došlo je do kvalitativne promjene navedenih tendencija tako što je, kada se radi o tendenciji „normalizacije“, došlo do usporavanja njenog razvoja u odnosu na predpandemijski period, dok je kod tendencije uvođenja novih oblika i načina rada službenika došlo do njenog značajnog ubrzanja, pa čak možemo govoriti o transformaciji u potpuno novi oblik rada – hibridni rad.*

**Ključne riječi:** Javni službenici; COVID-19; „Normalizacija“ službeničkog prava; Fleksibilizacija rada; Hibridni rad.

## 1. UVOD

Službeničko pravo, kao zasebna grana prava, bavi se razmatranjem statusa, prava i obaveza javnih službenika, kao lica koja obavljaju poslove javne uprave ili javne službe u organima državne uprave, organima lokalne samouprave ili javnim službama<sup>1</sup>. S obzirom na činjenicu da, između ostaloga, uređuje radne odnose ova grana prava je dinamična i kontinuirano se razvija.

U svom razvoju službeničko pravo uglavnom slijedi pravce razvoja javne uprave i upravnih doktrina koje se, opet, mijenjaju pod utjecajem novih društvenih okolnosti. Opseg uređenja službeničkih odnosa određen je unutrašnjim zakonodavstvom svake pojedinačne države. Pojedine države svojim službeničkim zakonodavstvom uređuju sve odnose vezane za status, prava i obaveze službenika. S druge strane neke druge države posebnim službeničkim zakonodavstvom uređuju samo ona pitanja koja je potrebno posebno regulisati različito od regulacije u općem režimu radnih odnosa, dok u pogledu ostalih pitanja primjenjuju odredbe općeg radnog zakonodavstva. Osim toga, pod opsegom uređenja podrazumjevamo i kategorije zaposlenih čiji je status uređen službeničkim zakonodavstvom, pa se tako, u nekim državama subjektima službeničkog prava smatraju samo oni zaposleni kojima su dodijeljene specifične javne dužnosti i ovlaštenja (npr. isključivo državni službenici), dok su drugdje službeničkim zakonodavstvom obuhvaćeni svi zaposleni unutar javnih organizacija.<sup>2</sup> Opseg uređenja službeničkih odnosa zavisi od pravne tradicije i iskustava svake pojedinačne države, a prije svega od javnih politika u oblasti organizacije uprave i uređenja službeničkih odnosa. Svaka država ima legitimno pravo da se opredjeli za onaj način regulacije društvenih odnosa koji najviše odgovara njenim specifičnostima.<sup>3</sup>

Ipak, pored navedenih nacionalnih specifičnosti službeničko pravo ima i svoja opća pravila i načela. To su ona opća pravila i norme koje su specifične za djelatnosti koje vrše javni, a posebno državni službenici. U okviru tih općih, zajedničkih pravila i načela službeničkog prava primjetne su i određene tendencije u njihovom razvoju. Prema Pusiću, tendencije predstavljaju takav slijed pojavnih oblika u razvoju kod kojega su vremenski bliži oblici

<sup>1</sup> M. Vlatković, R. Brković, B. Urdarević, *Službeničko pravo*, Dosije studio, Beograd 2013, 15. Ima autora koji cijene da u onim sistemima u kojima su samo neka pitanja službeničkog prava posebno regulisana, odnosno kada se norme službeničkog prava pretežno nalaze u propisima drugih grana prava, a prije svega radnog i upravnog, onda se u takvim slučajevima ne može govoriti o posebnoj grani, nego od podgrani neke druge grane prava (upravnog ili radnog prava). Detaljnije: I. Borković, *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb 1999, 7.

<sup>2</sup> G. Marčetić, „Komparativni službenički sustavi“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 15, broj 1, 34.

<sup>3</sup> Ž. Mirjanić, „Harmonizacija radnog prava Republike Srpske“, *Zbornik radova „Odnos prava u regionu i prava Evropske unije“*, Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, Istočno Sarajevo 2015, 285.

sličniji sadašnjem izgledu pojave od vremenski udaljenijih oblika.<sup>4</sup> One su nam značajne jer omogućavaju predviđanje sa određenim stepenom vjerovatnosti.<sup>5</sup> U kontekstu našeg razmatranja tendencije razumijemo kao smjereve u kojima se kreću određene pojave, u konkretnom slučaju, u kojem pravcu se razvija savremeno službeničko pravo. S obzirom na činjenicu da su službenici nosioci poslova javne uprave, tendencije u razvoju službeničkog prava uglavnom i prate tendencije u razvoju javne uprave.

Za potrebe ovog rada analizirane su dvije tendencije koje su u službeničkom pravu postojale prije pojave pandemije COVID-19,<sup>6</sup> a to su tendencija „normalizacije“ službeničkog prava u pogledu statusa, prava i obaveza službenika, i (jedan oblik) tendencije uvođenja novih oblika i načina rada službenika – rada na daljinu. Obje navedene tendencije su zasnovane na ideji fleksibilizacije rada i uvođenja atipičnih oblika radnih odnosa u javnu upravu.

## 2. TENDENCIJE RAZVOJA SLUŽBENIČKOG PRAVA PRIJE POJAVE PANDEMIJE

Kraj 20. i početak 21. stoljeća u oblasti rada, prije svega pod utjecajem digitalizacije i globalizacije poslovanja, karakteriše ideja fleksibilizacije rada i uvođenja atipičnih oblika radnih odnosa. Ideja fleksibilizacije rada je, barem u početku, bila vrlo primamljiva, napredna ideja koja je nagovještavala novo, još bolje i humanije doba u oblasti rada, a posebno bolje i kvalitetnije uslove rada. Ona je percipirana kao univerzalno i „čarobno“ rješenje za mnoge izazove standardnog radnog odnosa u vremenu globalizacije i ekonomskih kriza. Njen razvoj je, najprije dosta stidljivo, otpočeo u općem režimu radnih odnosa, a rijetki su promišljali o mogućnost njene primjene u javnoj upravi.<sup>7</sup>

U općem režimu rada fleksibilizacija rada je definisana kao skup kolektivno djelotvornih odgovora na ekonomske neizvjesnosti i rizike,<sup>8</sup> a fleksibilni rad je doživljavan kao elastičan, prilagodljiv pristup radu i svim bitnim pitanjima koja se tiču organizovanja i odvijanja rada.<sup>9</sup> Primjena ideja fleksibilizacije i uvođenja atipičnih oblika rada se u upravi razvijala nešto sporije. Vremenom fleksibiliza-

<sup>4</sup> E. Pusić, *Nauka o upravi*, XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb 2002, 70.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Termin COVID-19 je kovanica nastala od riječi „Corona“ (porodica virusa čiji oblik liči na krunu – CO), „Virus“ (VI), i „Disease“ (D) te broja „2019“ (19) kao godine u kojoj se pandemija pojavila.

<sup>7</sup> E. Mehmedović, S. Stojanović, „Rad na daljinu i mogućnosti njegove primjene u javnoj upravi - iskustva Evropske unije“, *Sui generis*, god. VII, broj 7, 110.

<sup>8</sup> A. Bilić, „Fleksibilni oblici rada i radno pravo“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 2/2009, 921.

<sup>9</sup> S. Jašarević, „Fleksibilizacija rada – rešenje ili zabluda“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 4/2012, 178.

cija postaje sve izraženija i značajnija, pa svoje mjesto nalazi i u službeničkom zakonodavstvu. U novije vrijeme, u teoriji radnog i službeničkog prava, prvobitno oduševljenje idejom fleksibilizacije je u mnogome opalo.

Da bismo mogli govoriti o razvoju tendencija u službeničkom pravu u vrijeme pandemije potrebno je da, barem ukratko, izložimo njihove osnovne karakteristike u predpandemijskom vremenu.

## 2.1. Tendencija „normalizacije“ službeničkog prava

Tendencija „normalizacije“ službeničkog prava razvila se pod utjecajem doktrine Novog javnog menadžmenta čije su strukturne, funkcionalne, personalne i druge mjere bile usmjerene na realizaciju ekonomskih vrijednosti efikasnosti i ekonomičnosti.<sup>10</sup> Navedena doktrina je zagovarala ideju organizacije javnog sektora po uzoru na privatni sektor što je zahtjevalo fleksibilniju javnu upravu. U tom kontekstu pod „normalizacijom“ službeničkog prava podrazumijeva se bitno manji obim regulisanja, pa čak i deregulacija određenih instituta službeničkog prava. U skladu sa idejama doktrine Novog javnog menadžmenta da se javna uprava treba povrći načelima i pravilima koja važe u privatnom sektoru, ova tendencija je promovisala model uređenja službeničkog sistema po uzoru na opći režim radnih odnosa. U većini članica Evropske unije promjene koje su uzrokovane ovom tendencijom su obuhvatale ubrzavanje i pojednostavljenje postupka zapošljavanja službenika, jačanje mobilnosti unutar javne službe, jednostavniji način prestanka radnog odnosa unutar javne službe, uvođenje radnog odnosa na određeno vrijeme kao i nepunog radnog vremena službenika.<sup>11</sup> Pored navedenih promjena koje su direktno utjecale na status, prava i obaveza javnih službenika, od sredine devedesetih godina 20. stoljeća pod utjecajem neoliberalnih stavova o ključnoj ulozi pojedinca u društvu i važnosti njegovog ekonomskog preduzetništva<sup>12</sup> u javnoj upravi se počinje koristiti i vanjsko ugovaranje (*outsourcing*) kao praksa u kojoj vanjski partner (privatno-pravne prirode) pruža određene usluge, o kojima odlučuje ili ih finansira javno-pravni organ.<sup>13</sup> Iako možda ne direktno, i ova praksa je imala utjecaja na status javnih službenika.

Kako se doktrina Novog javnog menadžmenta bazirala na ostvarivanju ekonomskih vrijednosti, a prije svega ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, visoko na listi prioriteta je bilo smanjivanje administrativnog tereta i

<sup>10</sup> I. Koprić *et al.* *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2014, 47.

<sup>11</sup> T. Giljević, I. Lopižić, „Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: Što (ni)smo naučili iz europskih iskustava“, *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka* (eds. G. Marčetić, T. Vukojičić Tomić, I. Lopižić), Institut za javnu upravu, Zagreb 2019, 62.

<sup>12</sup> I. Koprić *et al.*, 48.

<sup>13</sup> V. Đulabić, D. Franić, „Utjecaj vanjskog ugovaranja (*Outsourcing*) na status javnih zaposlenika“, *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka* (eds. G. Marčetić, T. Vukojičić Tomić, I. Lopižić), Institut za javnu upravu, Zagreb 2019, 101–102.

upravljanje sa efektivnošću te su stoga i reforme službeničkog sistema bile snažno usredotočene na rezultate.<sup>14</sup> Reforme službeničkog sistema koje su vidile „normalizaciji“ službeničkog statusa su prvo provedene u zemljama anglosaksonske pravne tradicije.<sup>15</sup> Bile su usmjerene na smanjenje javnog sektora općenito, što je uključivalo i smanjenje broja javnih službenika. Smanjenje broja javnih službenika je provedeno kroz penzionisanje i otpuštanje određenog broja zaposlenih.<sup>16</sup> Ipak treba ukazati da ovaj cilj nije ostvaren nego je, naprotiv, u pravilu dolazilo do povećanja broja zaposlenih u javnom sektoru.<sup>17</sup>

„Normalizacija“ podrazumijeva da status službenika nije stalan te da radni odnos postaje fleksibilan i mobilan.<sup>18</sup> Uvode se novi oblici zapošljavanja i radnog angažovanja po uzoru na opći režim radnih odnosa. Radni angažman u javnoj upravi se uspostavlja na individualiziranim i vremenski ograničenim ugovorima (na određeno vrijeme)<sup>19</sup> i motiviranju zaposlenih po sistemu plate po učinku.<sup>20</sup> Sve navedeno je predstavljalo značajno odstupanje od principa klasičnog službeničkog prava, sa rizikom ugrožavanja njegove zasebne egzistencije kao grane prava. Posljedica „normalizacije“ je i reduciranje kruga lica na koja se primjenjuju propisi službeničkog prava.

Iako je koncept „normalizacije“ u značajnoj mjeri zaživio posebno u zemljama Evropske unije treba ukazati da postoje i određene bojazni o takvom konceptu. Naime, jedan od osnovnih principa javne uprave kako ih je definisala SIGMA u svojim Principima javne uprave jeste profesionalna i koherentna državna služba sa konzistentnom upravnom praksom, pri čemu je posebno interesantan princip sprječavanja direktnog ili indirektnog političkog utjecaja na rukovodeće pozicije u državnoj službi.<sup>21</sup> Nepristrasnost i depolitizaciju je izazovno ostvariti u

<sup>14</sup> G. Marčetić, „Izazovi upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi u 21. stoljeću“, *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka* (eds. G. Marčetić, T. Vukojičić Tomić, I. Lopižić), Institut za javnu upravu, Zagreb 2019, 9.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 7.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>17</sup> „Uprava općenito teži porastu i povećanju. To se događa i u zemljama kao što su primjerice SAD i Njemačka, u kojima se inzistira na racionalizaciji i štednji. Povećane potrebe za državnim regulacijom izazivaju nužno povećanje upravnog aparata. U razvijenim zemljama društvena, organizacijska i informacijska gustoća neprestano rastu te se to nužno reflektira na povećanje složenosti uprave. ... U zemljama gdje je ta tendencija najizraženija tempo porasta uprave iznosi 3% godišnje, a u većini ostalih zemalja kreće se od 1,5% do 2%.“ – R. Blažević, *Upravna znanost*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2010, 24.

<sup>18</sup> G. Marčetić, 5.

<sup>19</sup> Vremenski ograničeni ugovori npr. u Novom Zelandu i Norveškoj su prvenstveno zaključivani sa najvišim, rukovodnim državnim službenicima da bi se vremenom taj trend širio i na ostale državne službenike. Detaljnije: P. Laegreid, “Top Civil Servants Under Contract“, *Public Administration*, vol. 78, no. 4, 2000.

<sup>20</sup> G. Marčetić, 8.

<sup>21</sup> Detaljnije: SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD – SIGMA, Pariz 2017.

općem režimu radnog zakonodavstva, budući da se pojednostavljenim sistemom prijema, kretanja u službi i otpusta iz državne službe otvara mogućnost arbitrnog odlučivanja rukovodilaca organa uprave, odnos smanjuju se mehanizmi kontrole nad prijemom, kretanjem i otpustom državnih službenika.

## 2.2. Tendencija uvođenja fleksibilnih oblika rada – rad na daljinu

Već dugo vremena u oblasti radnog prava prisutne su ideje fleksibilizacije radnih odnosa,<sup>22</sup> kao jednog od mehanizama prilagođavanja privrednih subjekata izazovima globaliziranog tržišta. Naime, globalizacija je utjecala na jačanje međunarodne konkurencije što je povećalo potrebu kompanija da budu fleksibilnije,<sup>23</sup> kako bi na taj način bile konkurentnije na globalnom tržištu.<sup>24</sup> Navedeno je, u cilju smanjenja tržišnih troškova i većeg profita te postizanja većeg nivoa zaposlenosti, utjecalo na pojavu fleksibilnih oblika rada i atipičnog radnog odnosa. Jedan od oblika fleksibilizacije je i rad na daljinu.

Do širenja interesa za rad na daljinu dolazi 70-ih godina prošloga stoljeća, kada se prvi put počinje upotrebljavati termin „*teleworking*” (rad na daljinu), kojim se označava rad van kancelarije.<sup>25</sup> Zahvaljujući intenzivnom tehnološkom razvoju ovaj oblik rada dobija na značaju.<sup>26</sup> Pojava i široka dostupnost modernih informaciono-komunikacionih tehnologija stvara mogućnosti uspostave mobilnog rada, čija je karakteristika da se barem djelimično (ali redovno) obavlja van poslovnih prostorija poslodavca.<sup>27</sup> Rad na daljinu obuhvata najmanje tri elementa: (1) mjesto rada je odvojeno od sjedišta ili prostorija

<sup>22</sup> Prema Jašareviću, suština uspješne politike fleksibilizacije rada podrazumijeva izbalansiranu, pravednu fleksibilizaciju, u kojoj će postojati srazmjerna podjela rizika između zaposlenog (kao partnera), poslodavca (kao vlasnika) i države (kao regulatora), na način da će se zaposlenima u slučaju gubitka zaposlenja garantovati sigurnost između dva zaposlenja, uz naknade i druge mjere koje će osigurati kako njihovu socijalnu sigurnost, tako i njihovo brzo (ново) zapošljavanje. Detaljnije: S. Jašarević, 188.

<sup>23</sup> Iako se fleksibilizacija radnog prava u Evropskoj uniji i zemljama u tranziciji veže prije svega za proces globalizacije, treba istaći da je to tzv. treći krug, te da se ideja fleksibilizacije radnog prava na globalnom nivou javlja još sedamdesetih (SAD i Zapadna Europa) i osamdesetih godina (zemlje Južne Amerike i jugoistočne Azije) 20. stoljeća, u okviru neoliberalističkih ideja. Detaljnije: V. Gotovac, „Radno pravo za 21. stoljeće: mitovi o fleksibilizaciji“, *Financijska teorija i praksa*, 24 (4)/2003.

<sup>24</sup> „Međunarodna konkurencija vrši direktno suočavanje globalnog tržišta između zemalja u razvoju u kojima radnici imaju relativno niže prihode i razvijenih zemalja u kojima postoje viši prihodi radnika.“ – T. Kalamatiev, A. Ristovski, „Subordinacija u radnom pravu i savremeni izazovi razgraničenja Ugovora o radu i Ugovora o delu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, LVIII, br. 70, 172-173.

<sup>25</sup> J. M. Nilles, F. R. Carlson, P. Gray, G. J. Hanneman, *The telecommunications - Transportation tradeoff*, Jon Wiley and Sons, Chichester 1976, 23.

<sup>26</sup> E. Mehmedović, S. Stojanović, 113.

<sup>27</sup> I. Bjelinski Radić, „Novi oblici rada kao savremeni izazov za radno pravo - slučaj Uber“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 38, br. 2, 883.

poslodavca, (2) upotrebu informaciono-komunikacione tehnologije u obavljanju rada i (3) organizacioni oblik i komunikaciju sa poslodavcem.<sup>28</sup>

S obzirom na to da se službenički režim radnih odnosa bitno razlikuje od općeg režima radnih odnosa te dugo vremena trend fleksibilizacije nije imao značajniji utjecaj na službeničko zakonodavstvo. Razlog posebnog regulisanja službeničkih radnih odnosaproizlazi iz funkcije i društvene uloge javne uprave, te načina rada javnih službenika.<sup>29</sup> Ta razlika se očituje u (1) izraženoj hijerarhijskoj organizaciji i subordinaciji u javnoj upravi i (2) činjenici da rukovodioci organa u kojima su zaposleni državni službenici imaju manje diskrecije u odlučivanju o pravima i obavezama državnih službenika u odnosu na prava rukovodilaca u općem sistemu radnih odnosa.<sup>30</sup> Ovi elementi utječu na različit pristup zakonodavaca u regulisanju organizacije i načina rada u javnoj upravi koji može imati, i najčešće ima, strožiji režim u odnosu na opće radno zakonodavstvo, s tim da postoje i mogućnosti da se određena pitanja reguliraju fleksibilnije.<sup>31</sup>

Rad na daljinu općenito, a posebno u javnoj upravi, ima više ograničenja od kojih jedno predstavlja pitanje kategorija zaposlenih koji mogu obavljati takav rad.<sup>32</sup> Naime, iako se značajan broj poslova i zadataka, zahvaljujući prije svega razvoju informaciono-komunikacionih tehnologija, mogu obavljati i na daljinu, zasigurno ne mogu svi zaposleni obavljati poslove na daljinu, npr. vozači, kuriri, ljekari, vojnici, poštar... Dakle, rad na daljinu nije primjenjiv na sve poslove u javnoj upravi, niti su svi zaposleni u javnoj upravi u mogućnosti da rade na daljinu.<sup>33</sup> Osim toga, značajan izazov u vezi uspostavljanja rada na daljinu u javnoj upravi predstavlja pitanje kontrole nad radom i rezultatima rada službenika. Tradicionalni mehanizmi kontrole ili supraordiniranosti poslodavaca u javnoj upravi nisu uvijek i u potpunosti primjenjivi kod ovog oblika rada.<sup>34</sup>

Uvođenje rada na daljinu je značajno uslovljen stepenom razvoja i primijenjenosti e-uprave, a to, u slučaju Bosne i Hercegovine, u značajnoj mjeri zahtijeva reforme pravnih propisa, podjednako involvirajući specifične norme o e-upravi ili prilagođavajući postojeće norme kako bi se omogućila primjena e-alata u okviru organizacijskih i procesnih propisa. Neki od reformskih alata koji bi doprinijeli radu na daljinu jesu mogućnosti upotrebe elektronskih podnesaka, dokaza i vještačenja, kao i jedinstvenih baza podataka i sl.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> A. Bilić, „Rad na daljinu prema međunarodnom, europskom i hrvatskom radnom zakonodavstvu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 48 (3)/2011, 633.

<sup>29</sup> E. Mehmedović, S. Stojanović, 117.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> C. Korunka, B. Kubicek, M. Risak, *New Way of Working in Public Administration*, Federal Ministry for the Civil Service and Sport, Wien 2018, 81.

<sup>32</sup> E. Mehmedović, S. Stojanović, 117.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*, 118.

<sup>35</sup> Detaljnije: A. Delić, „Preduslovi reforme upravnog postupka u kontekstu praksi i standarda e-uprave“, *Uprava*, vol. VIII, br. 3, 81–83.

### 3. PANDEMIJA I NJEN UTJECAJ NA TENDENCIJE U RAZVOJU SLUŽBENIČKOG PRAVA

Pojavom i širenjem pandemije COVID-19 globalno se promijenio način života i rada ljudi.<sup>36</sup> Pojava pandemije je bio je povod za proglašenje stanja prirodne ili druge nesreće na području Bosne i Hercegovine,<sup>37</sup> stanja prirodne nesreće u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>38</sup> i vanrednog stanja u Republici Srpskoj.<sup>39</sup> Primarni cilj ovih mjera je bio spriječavanje daljnjeg širenje bolesti i zaštita života i zdravlja ljudi. Ipak, i u takvim (vanrednim) uslovima bilo je neophodno organizovati adekvatno odvijanje procesa rada. U općem režimu radnih odnosa su intenzivirane aktivnosti prilagođavanja načina poslovanja.<sup>40</sup> Kao jedan od mehanizama za prevazilaženje problema koje je ekonomiji i društvu u cjelini izazvala pandemija javila se mogućnost uvođenja određenih fleksibilnih oblika rada.

Izazov poslodavcima općenito je bio da radna zakonodavstva niti opća niti službenička nisu normirala način organizacije rada i poslovanja u vanrednim okolnostima.<sup>41</sup> Pandemija je i vlade i poslodavce suočila sa neophodnošću traženja rješenja kojima će: (1) organizovati rad i poslovanje, (2) osigurati uslove rada koji garantuju sigurnost i zaštitu života i zdravlja na radu te (3) omogućiti ostvarivanje prava na radu ili u vezi s radom u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.<sup>42</sup>

S druge strane, u odnosu na službenička zakonodavstva odgovor vlada na pandemiju nakon dugo vremena je aktuelizirao pitanje promišljanja o statusu, ulozi i značaju službeničkog prava i reafirmiranju uloge javnih službenika. Pandemija je pokazala da moraju postojati mehanizmi za reagovanje koji nisu bazirani na dobrovoljnosti na kojoj se zasniva opće radno zakonodavstvo. Potrebni su službenici koji će pružati neke od najznačajnijih funkcija države, lokalne samouprave ili javnih službi. U vremenu krize potrebe građana za intervencijom države su veći, dok su istovremeno raspoloživi resursi manji i nedostupniji. Ta intervencija traži direktnu aktivnost države koja se ostvaruje radom uprave, konkretnije njenih službenika.

---

<sup>36</sup> E. Tosheva, “COVID-19 Crisis as an Accelerator of Digital Transformation and Digital Economy”, *Towards a better future: human rights, organized crime and digital society* (eds. G. Ilik, A. Stanojoska), “St. Kliment Ohridski” University, Faculty of law – Kicevo, vol. I, Bitola 2020, 179.

<sup>37</sup> Vijeće ministara BiH je 17.03.2020. donijelo Odluku o proglašenju stanja prirodne ili druge nesreće na području Bosne i Hercegovine zbog opasnosti od moguće pojave epidemije zarazne bolesti prouzrokovane virusom korona (Covid-19), *Sl. glasnik BiH*, br. 18/20.

<sup>38</sup> Vlada FBiH donijela je 16.03.2020. Odluku o proglašenju stanja prirodne nesreće pojavom koronavirusa.

<sup>39</sup> Vlada RS donijela je 16.03.2020. Odluku o proglašenju vanredne situacije usljed koronavirusa.

<sup>40</sup> E. Mehmedović, S. Stojanović, 122.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> J. Gradašćević-Sijerčić, „COVID-19 i radno zakonodavstvo“, *Serijska Pandemija i pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu 11/2020, 1.



Većina organa i službi u okviru javne uprave doživjela je porast potražnje za njihovim uslugama i informacijama, posebno u područjima vezanim za zdravstvenu krizu, socijalne programe ublažavanja posljedica i finansijske podrške. Kao odgovor na navedeno traženje vlade su uvodile niz mjera za prilagođavanje ovom novom kontekstu. Neke od poduzetih mjera bile su produženje valjanosti službenih dokumenata koji su trebali isteći u narednim mjesecima (npr. lične isprave, dozvole i registracija vozila), ili produženje rokova u upravnim postupcima, a sve kako bi se smanjila potreba građana za direktnim kontaktom sa upravom. Međutim, to nije bilo dovoljno.<sup>43</sup>

### **3.1. Tendencija jačanja službeničkog statusa – usporavanje ili reverzibilnost tendencije „normalizacije“**

Pojava i relativno dugo trajanje pandemije predstavlja jedan od najvećih izazova sa kojima se suočava naša generacija. Kao što smo već rekli, usljed pandemije javila se potreba građana za snažnijom i odlučnijom intervencijom države koja će im, putem svojih mehanizama, pomoći u ublažavanju posljedica ove velike krize. Te državne mehanizme je i kreirala i realizirala javna uprava, putem svojih službenika. Kapacitet javne uprave predstavljao je glavni faktor koji je određivao hoće li društvo ovaj izazov prevazići sa otpornošću i optimizmom ili će pak zapasti u očaj, kao i da li će se povjerenje u javne vlasti povećati ili smanjiti.<sup>44</sup> Zbog manje dostupnih i raspoloživih resursa te povećanih potreba građana i privrednih subjekata dolazi do veće centralizacije. Javni službenici su ključni za provođenje ciljeva javnih politika i pravnih normi u konkretne aktivnosti kojima se građanima i privrednim subjektima pružaju javne usluge, bez obzira na njihov sadržaj (zdravstvene, obrazovne, socijalne, administrativne...).<sup>45</sup> Značajan broj službenika je u direktnom kontaktu sa građanima, često izloženi opravdanim ili neopravdanim kritikama na svoj rad.

Službenici su od ključnog značaja i za vladu i za građane. Njihov značaj za vladu je vezan za (ne)mogućnost provođenja javnih politika i ostvarivanja postavljenih ciljeva te za kreiranje slike javnosti o efikasnosti vlade. S druge strane za građane službenici su bitni jer od njihovog konkretnog rada zavisi pristup javnim uslugama, odnosno realne mogućnosti ostvarivanja prava. Dakle, javni službenici mogu neposredno utjecati na nivo dobrobit građana i način na koji se država prema njima odnosi.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> B. Roseth, A. M. Reyes, Y. K. Amézaga, *Public services and Digital government during the Pandemic: Perspectives of Citizens, Civil Servants, and Government Institutions*, IDB, Washington 2021, 7.

<sup>44</sup> Z. van der Wal, “Being a Public Manager in Times of Crisis: The Art of Managing Stakeholders, Political Masters, and Collaborative Networks“, *Public Administration Review*, vol. 80, iss. 5, 759.

<sup>45</sup> F. Lima-Silva et al., “Street-level bureaucracy in the pandemic: the perception of frontline social workers on policy implementation“, *Brazilian Journal of Public Administration*, vol. 54, iss. 5, 1460.

<sup>46</sup> *Ibid.*, 1461.

U kriznim situacijama od javnog sektora se očekuje da preuzme vođstvo u reagovanju, ublažavanju i pomaganju u rješavanju krize.<sup>47</sup> Očekivanja građana i privrednih subjekata su postala sve veća, prije svega u segmentu javnog zdravlja, ali i u ostvarivanju javnih usluga. Smanjenim obimom poslovanja javlja se sve veći broj socijalnih slučajeva, kojima se treba pružiti određena socijalna pomoć. Još urgentnije javlja se potreba za iznalaženjem mehanizama smanjenja nastale ekonomske štete i njenih posljedica. Vrlo važan segment u odvijanju redovnih životnih aktivnosti i psihološkoj stabilnosti populacije u vremenima krize predstavljaju i odgojno-obrazovni i kulturno-rekreacijski aspekti života.

Odgovarajući odgovor na izazove pandemije može dati samo efikasna i stabilna javna uprava. Efikasna uprava nije apstraktan pojam, ona je realna pojava koja svoju egzistenciju zasniva na službenicima, kako onim u državnoj upravi, tako i onima u lokalnoj samoupravi i javnim službama.

Naravno, nisu svi službenici izloženi istom riziku niti svi podnose isti teret. Najveći teret su podnijeli i još uvijek podnose zaposleni u zdravstvenom sektoru, ali ne treba zanemariti niti druge upravne resore, poput policije, socijalnih službi, obrazovanja, informisanja, lokalne samouprave, državne uprave i dr. Službenici su najznačajniji akteri u provođenju politika i programa koji doprinose javnom dobru. Ta aktivnost javnih službenika ostavila je i vjerovatno će ostaviti mnoge posljedice na javne službenike a koje će se očitovati trajno ili privremeno, poput brojnih psiholoških problema (npr. burnouta), povećanog broja bolovanja, i dr., što bi trebalo biti predmet istraživanja psihologa i sociologa.

Promjenom okruženja došlo je i do (barem privremenog) usporavanja u razvoju tendencije „normalizacije“ službeničkog sistema. Naime, postalo je očito da u vremenima kriza, kao što je ova, postoji izrazita potreba za državnom intervencijom. Traže se hitne i sistemske reakcije uprave koje se najbolje (pa možda i jedino) mogu ostvariti neposrednom aktivnošću same uprave. U vremenu kriza tržište slabi i do tada važeća pravila tržišnog poslovanja i efikasnosti, kao vrhunaravna načela, više ne mogu zadovoljiti potrebe društva. Privatni sektor i u vremenu kriza primjenjuju osnovna pravila poslovanja i „povlači“ se iz onih poslova koji im nanose finansijsku štetu. S druge strane, javna uprava djeluje nezavisno od finansijske štete ili koristi; njen osnovni cilj je ostvarivanje društvene koristi. Da bi to mogla ostvariti nužno je da ima vlastite mehanizme, od kojih su najznačajniji službenici koji vrše navedene djelatnosti.

U kontekstu suočavanja sa pandemijom treba imati na umu da su i javni službenici građani koji se i sami suočavaju sa problemima uzrokovanim pandemijom. Barem u početnom periodu pandemije bila je izražena dilema u pogledu izbora između zaštite vlastitog zdravlja i potrebe pružanja upravnih usluga. Nerijetko je dužnost pružanja javnih usluga, naročito u segmentu

---

<sup>47</sup> C. Schuster *et al.*, “Responding to COVID-19 through Surveys of Public Servants“, *Public Administration Review*, vol. 80, iss. 5, 792.

zdravstva, izlagala javne službenike ozbiljnom zdravstvenom riziku, kako za sebe tako i za njihove porodice. Međutim, pored zdravstvenih radnika, o čijoj je značajnoj ulozi u suočavanju sa krizom već na samom početku jasno ukazano,<sup>48</sup> o ulozi drugih javnih službenika je manje diskutovano.<sup>49</sup> Učitelji, nastavnici, profesori su nastavili sa poučavanjem učenika i studenata, policijski službenici su pored svojih redovnih zadataka osiguravali provođenje i preventivnih mjera, dok su lokalni i državni službenici nastavili sa pružanjem upravnih usluga građanima. No, koliko god je važno pohvaliti takvo društveno odgovorno ponašanje javnih službenika, važno je naglasiti i specifičnost uloge javne službe čije vršenje ne predstavlja samo pravo, odnosno ovlaštenje, nego i javno-pravnu dužnost, odnosno obavezu vršenja sa posebnim društvenim statusom i odgovornošću za funkcionisanje zajednice.

Pandemija je predstavljala ozbiljan rizik koji je mogao uzrokovati prekid pružanja javnih usluga, što bi značilo nemogućnost ostvarivanja ključnog načela pružanja javnih usluga – načela kontinuiteta pružanja usluga. Taj rizik je u najvećoj mjeri prevaziđen odlučnom aktivnošću javnih službenika koji su se, za upravu, iznenađujuće brzo prilagodili nastaloj situaciji i nastavili sa pružanjem javnih usluga.<sup>50</sup> Da bi se na odgovarajući način „nosila“ sa krizom uprava je morala poduzimati aktivnosti na spriječavanju širenja virusa, uključujući i lockdown, osiguravanju medicinske brige, osiguranje dovoljno javnih dobara i usluga građanima te osiguranja finansijske podrške socijalno ugroženim građanima.<sup>51</sup> Možemo zaključiti da je uspjeh u prevenciji epidemije i ublažavanje posljedica pandemije u najvećoj mjeri zavisio od napora hiljada zaposlenih u javnom sektoru.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Detaljnije: C. Calisher, “Statement in support of the scientists, public health professionals, and medical professionals of China combatting COVID-19“, *The Lancet*, vol. 395, no. 10226, 42–43.

<sup>49</sup> R. Alcadipania *et al.*, “Street-level bureaucrats under COVID-19: Police officers’ responses in constrained settings“, *Administrative Theory & Praxis*, vol. 42, no. 3, 394.

<sup>50</sup> „Mnogi javni službenici su izložili svoje živote riziku kako bi nastavili služiti građanima tokom pandemije. Veliki broj ljekara, medicinskih sestara i tehničara, ostalog medicinskog osoblja, kao i policajaca, nastavnika, profesora, državnih službenika su zaraženi pružajući javne usluge građanima, dok je nemali broj njih i umro od posljedica COVID-19.“ – *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> M. M. Ostergaard, “The Dilemma between Self-Protection and Service Provision under Danish COVID-19 Guidelines: A Comparison of Public Servants’ Experiences in the Pandemic Frontline“, *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 21, no. 1, 1. Predsjednik Indije Ram Nath Kovind je povodom Dana javnih službi rekao da je da su javne službe u vremenu pandemije pokazale svoju snagu i sposobnost nođenja sa izazovima pandemije, sa senzitivitetom i profesionalizmom. – <https://www.theweek.in/news/india/2020/04/21/civil-servants-handling-covid-19-fight-with-sensistivity-professionalism-kovind.html>.

### 3.2. Tendencija hibridnog rada

Pojava i širenje pandemije COVID-19 predstavljala je poseban podsticaj za uvođenje rada na daljinu.<sup>53</sup> Strah od zaraze, poduzete preventivne mjere, kao i uvođenje lockdowna te smanjenog kretanja osoba značajno je utjecalo na oblast rada. Pojava pandemije je imala značajan utjecaj za većinu zaposlenih, u pogledu promijene mjesta rada, njihovih radnih zadataka, zahtjeva na poslu i zahtjeva sa kojima su se susretali izvan posla. Ove promjene su predstavljale jedinstvene izazove i imale su značajan utjecaj na zaposlene, uzrokujući mnoge negativne pojave poput burnouta, intenziviranja korištenja instituta bolovanja, demotivacije i nižeg radnog učinka.<sup>54</sup>

Za razliku od predepidemijske tendencije iznalaženja novih mogućnosti načina, mjesta, i vremena obavljanja određenih službeničkih poslova, kada se kao jedan od oblika novih modela rada razmatrao rad na daljinu (*teleworking*), sa pojavom pandemije mnogi radnici u općem režimu rada, ali i u službeničkom režimu, bili su prinuđeni da rade na daljinu. Ta promjena načina rada nije bila pitanje volje, nego potrebe zbog uvođenja *lockdown*-a i socijalnog distanciranja. Nagla promjena načina rada izazvala je pometnju i kod poslodavaca i kod radnika, od kojih mnogi nisu bili niti psihološki, niti tehnički spremni na tu promjenu. Pored psihološkog šoka, javili su se tehnički problemi osiguranja odgovarajućeg radnog prostora, računara, kamera, zadovoljavajuće internet konekcije, odgovarajućih informatičkih znanja i vještina, načina komunikacije i sl. kao preduslova za rad na daljinu.<sup>55</sup> S obzirom na to da je to jedno od značajnijih pitanja u funkcionisanju javne uprave, načinu rada službenika u vremenu pandemije se još u aprilu 2020. godine bavila SIGMA, koja je provela istraživanje o odgovoru država članica Evropske unije na izazove pandemije.<sup>56</sup>

Kao posljedica pandemije tendencija uvođenja rada na daljinu se ubrzano razvila i transformirala u tendenciju hibridnog rada kao naprednijeg oblika fleksibilnog rada. Hibridni rad se definiše kao oblik fleksibilnog obli-

<sup>53</sup> Z. Banko, “The Situation of Telework Regulation in Hungary“, *Regional Law Review* 2020, 115.

<sup>54</sup> C. Schuster *et al.*, 792.

<sup>55</sup> O socijalnim, psihološkim i porodičnim izazovima iznenadnog prelaska na rad na daljinu u općem režimu radnih odnosa pisano je dosta. Detaljnije: T. van der Lippe, Z. Lippenyi, “Beyond Formal Access: Organizational Context, Working From Home, and Work-Family Conflict of Men and Women in European Workplaces“, *Social Indicators Research*, vol. 151, iss. 2; A. Ollo-Lopez, S. Goni-Legaz, A. Erro-Garces, “Home-based telework: usefulness and facilitators“, *International Journal of Manpower*, vol. 42, no. 4; E. Ellder, “Who is Eligible for Telework? Exploring the Fast-Growing Acceptance of and Ability to Telework in Sweden, 2005–2006 to 2011–2014“, *Social Science*, vol. 8, iss. 7.

<sup>56</sup> Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic Mapping the EU member states’ public administration responses to the COVID-19 pandemic (for EU Enlargement and Neighbourhood countries), <http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-mapping-response-EU-members-coronavirus-public-service-HRM.pdf>.

ka rada kod kojeg se zaposlenima omogućuje kombinacija kancelarijskog rada i rada na daljinu. Nakon ukidanja *lockdown*-a, pojavio se širok raspon hibridnih aranžmana koji zaposlenima pružaju nove mogućnosti rada. Dok je u predpandemijsko vrijeme rad na daljinu u javnoj upravi bio vrlo rijedak, dotle je u vremenu pandemije hibridni rad postao uobičajen oblik rada, gotovo jednako zastupljen kao i klasični kancelarijski rad. Hibridni rad je postao novi standard fleksibilnog rada i najveći broj zaposlenih je bio prinuđen ili se pak voljno odlučio na primjenu određenih oblika hibridnog rada.

Istraživanje provedeno u Ujedinjenom kraljevstvu (pri čemu je fokus bio na općem režimu radnih odnosa) je utvrdilo da je tokom pandemije 21 % ispitanika je radilo isključivo od kuće, 42 % radilo je hibridno, a 37 % radilo je u svojim kancelarijama. Dakle, 63 % zaposlenih ispitanika zaposlenih na puno radno vrijeme barem je dio svog radnog vremena radilo od kuće, što pokazuje da je došlo do značajne promjene u svijetu rada u odnosu na način na koji su ljudi radili prije pandemije.

Analizirajući sve oblike hibridnog rada koji su se pojavili u praksi uočene su razlike između određenih modela hibridnog rada koji se, u zavisnosti od različitih faktora, mogu primjeniti. To su modeli koji organizuju rad: po volji zaposlenog, kroz podjeljenu radnu sedmicu, kroz rad u smjenama i kroz naizmjenični rad sedmicu po sedmicu.

(1) Model hibridnog rada po volji zaposlenih omogućuje zaposlenima da samostalno odaberu radni raspored koji im najviše odgovara. Ovo je vrlo korisno za one službenike koji imaju potrebu za održavanjem sastanaka ili im je potrebno mirno mjesto za rad tokom dana. Ovo je jedini model hibridnog rada kod kojeg zaposleni samostalno utvrđuje periode kada će raditi u kancelariji, a kada na daljinu.

(2) Model podijeljene radne sedmice podrazumjeva radnu sedmicu podjeljenu između kancelarijskog rada i rada na daljinu, pri čemu zaposleni svake sedmice radi dva dana u kancelariji, a tri dana od kuće ili obrnuto. Kod ovog modela zaposleni nema mogućnost samostalnog izbora kada će dolaziti i koristi se najčešće kod podjele radnog vremena između različitih organizacionih jedinica (npr. sektora, odjela i sl.). Ovaj hibridni model rada omogućava direktni kontakt i saradnju unutar timova te omogućava održavanje neposrednih grupnih sastanka.

(3) Model rada u smjenama podrazumjeva organizaciju dvokratnog rada zaposlenih, pri čemu zaposleni dio radnog vremena posao obavljaju na daljinu, a dio radnog vremena provode u kancelarijama. I kod ovog modela zaposleni nemaju mogućnost samostalnog izbora vremena kancelarijskog rada.

(4) Model rada naizmjenično sedmicu po sedmicu podrazumjeva da zaposleni naizmjenično rade od kuće i u kancelarijama na sedmičnom nivou.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> U Bosni i Hercegovini, barem na nivou institucija Bosne i Hercegovine, također je došlo do faktičkog uvođenja hibridnog rada. Potrebno je istaći da se radi(lo) o faktičkom,

#### 4. ZAKLJUČAK

Pojava i relativno dugo trajanje pandemije COVID-19 predstavlja jedan od najvećih izazova sa kojima se suočava naša generacija. Ona je pored brojnih drugih društvenih izazova, a posebno zdravstvenih izazova utjecala i na promjene tendencija u službeničkom pravu. Posebno zanimljive za analizu su dvije tendencije („normalizacije“ službeničkog zakonodavstva i uvođenja fleksibilnih oblika rada) s obzirom na to da je pojava i trajanje pandemije značajno utjecala na njihov razvoj.

Tendencija „normalizacije“ službeničkog prava razvila se pod utjecajem doktrine Novog javnog menadžmenta koja je zagovarala ideju organizacije javnog sektora po uzoru na privatni sektor, a što je u slučaju službeničkog zakonodavstva, između ostaloga, podrazumijevalo bitno manji obim normativnog regulisanja, pa čak i deregulacija određenih instituta službeničkog prava. Ovu tendenciju koja je ozbiljno ugrožavala čak i samu egzistenciju službeničkog prava kao posebne grane prava, pandemija je u značajnoj mjeri usporila budući da je potreba reakcije javne uprave na izazove pandemije dovela do jačanja značaja službeničkog prava i svijesti o značaju javnih službenika. Naime, suočeni sa zdravstvenim i ekonomskim izazovima pandemije građani i privredni subjekti su tražili snažniju i odlučniju intervenciju države u cilju ublažavanja njenih posljedica. Tu zahtijevanu intervenciju država direktno ili indirektno pruža putem javnih službenika, koji su ključni za provođenje ciljeva javnih politika i pravnih normi u konkretne aktivnosti.

S druge strane, tendencija uvođenja novih oblika i načina rada službenika – rada na daljinu se značajno ubrzala i transformirala u novu tendenciju hibridnog rada. Naime, tendencija rada na daljinu se već duži vremenski period uvodi u opći režim rada, ali i u javnu upravu. Pojavom i širokom dostupnošću modernih informaciono-komunikacionih tehnologija stvoreni su tehnički uslovi uvođenja rada na daljinu. Zahvaljujući intenzivnom tehnološkom razvoju, posebno krajem 20. i početkom 21. stoljeća, ovaj oblik rada postaje sve značajniji i češći. Strah od zaraze, kao subjektivni razlog kod određenog broja zaposlenih, te poduzete preventivne mjere, uključujući i *lockdown*, kao objektivni razlozi, doveli su do smanjenog kretanja osoba što je rezultiralo promjenama oblike i načina rada, a posebno u odnosu na mjesto rada i radne zadatke. Pod utjecajem pandemije tendencija uvođenja rada na daljinu se ubrzano razvi(ja)la i transformirala u tendenciju hibridnog rada. Razvio se širok raspon hibridnih aranžmana koji zaposlenima pružaju nove mogućnosti rada. Hibridni rad je postao novi standard fleksibilnog rada i najveći broj zaposlenih

ali ne i normativno uređenom hibridnom radu, budući nije došlo do prilagođavanja radnog zakonodavstva novonastalim okolnostima. Tako su, u različitim periodima, i u različitim institucijama korišteni modeli podijeljene radne sedmice, rada u smjenama, odnosno rada naizmjenično sedmicu po sedmicu.

je bio prinuđen ili se pak voljno odlučio na određene oblike hibridnog rada. Analizirajući oblike hibridnog rada koji su se pojavili u praksi uočene su razlike između različitih modela hibridnog rada.

Da li će u postpandemijskom vremenu doći do promjena u razmatranim ili pak drugim tendencijama u razvoju službeničkog prava teško je sa sigurnošću reći. Međutim, praćenje tendencija može nam nagovještavati pravce njegovog razvoja. Veliki društveni izazovi, poput rata u Ukrajini i njegovih posljedica na međunarodni poredak i ekonomiju, mogu značajno utjecati na dalji smjer i intenzitet razvoja tendencija. Stoga, ozbiljno izučavanje službeničkog prava zahtijeva i kontinuirano praćenje razvoja tendencija u službeničkom pravu.

## LISTA REFERENCI

### Bibliografske reference

1. Alcadipania, Rafael *et al.*, “Street-level bureaucrats under COVID-19: Police officers’ responses in constrained settings“, *Administrative Theory & Praxis*, vol. 42, no. 3 2020;
2. Banko, Zoltan, “The Situation of Telework Regulation in Hungary“, *Regional Law Review* 2020;
3. Bilić, Adrijana, „Fleksibilni oblici rada i radno pravo“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 2/2009;
4. Bilić, Adrijana, „Rad na daljinu prema međunarodnom, europskom i hrvatskom radnom zakonodavstvu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 48 (3)/2011;
5. Bjelinski Radić, Iva, „Novi oblici rada kao suvremeni izazov za radno pravo – slučaj Uber“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 38, br. 2;
6. Blažević Robert, *Upravna znanost*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2010;
7. Borković Ivo, *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb 1999;
8. Calisher Charles, “Statement in support of the scientists, public health professionals, and medical professionals of China combatting COVID-19“, *The Lancet*, vol. 395, no. 10226;
9. Delić, Amel, „Preduslovi reforme upravnog postupka u kontekstu praksi i standarda e-uprave“, *Uprava*, god. VIII, br. 3, 2017;
10. Đulabić, Verdan, Franić, Daniela, „Utjecaj vanjskog ugovaranja (Outsourcing) na status javnih zaposlenika“ u: Marčetić, Gordana, Vukojičić-Tomić, Tijana, Lopižić, Iva (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu, Zagreb 2019;
11. Ellder, Erik, “Who is Eligible for Telework? Exploring the Fast-Growing Acceptance of and Ability to Telework in Sweden, 2005–2006 to 2011–2014“, *Social Science*, vol. 8, issue 7, 2019;

12. Giljević, Teo, Lopižić, Iva, „Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: Što (ni)smo naučili iz europskih iskustava“, u: Marčetić Gordana, Vukojičić Tomić Tijana, Lopižić Iva (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu, Zagreb 2019;
13. Gotovac Viktor, „Radno pravo za 21. stoljeće: mitovi o fleksibilizaciji“, *Financijska teorija i praksa* vol. 24, 4/2003;
14. Gradašćević-Sijerčić, Jasminka, „COVID-19 i radno zakonodavstvo“, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Serija *Pandemija i pravo* 11/2020;
15. Jašarević, Senad, „Fleksibilizacija rada – rješenje ili zabluda“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 4/2012;
16. Kalamatiev, Todor, Ristovski, Aleksandar, „Subordinacija u radnom pravu i savremeni izazovi razgraničenja Ugovora o radu i Ugovora o delu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, vol. LVIII, br. 70;
17. Koprić, Ivan i dr., *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu 2014;
18. Korunka, Christian, Kubicek, Bettina, Risak, Martin, *New Way of Working in Public Administration*, Federal Ministry for the Civil Service and Sport, Wien 2018;
19. Laegreid, Per, “Top Civil Servants Under Contract“, *Public Administration*, vol. 78, no. 4, 2000;
20. Lima-Silva, Fernanda *et al.*, “Street-level bureaucracy in the pandemic: the perception of frontline social workers on policy implementation“, *Brazilian Journal of Public Administration*, vol. 54, 5/2020;
21. Marčetić, Gordana, Musa, Anamarija, „Europeizacija službeničkog prava: Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 3/2013;
22. Marčetić, Gordana, „Izazovi upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi u 21. stoljeću“, u: Marčetić, Gordana, Vukojičić-Tomić, Tijana, Lopižić, Iva (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu, Zagreb 2019;
23. Marčetić, Gordana, „Komparativni službenički sustavi“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 15, 1/ 2015;
24. Mehmedović, Emir, Horić, Selma, „Izazovi fleksibilnih oblika rada i atipičnih radnih odnosa“, *Društvena i tehnička istraživanja*, god. IV, 2/2018;
25. Mehmedović, Emir, Stojanović, Selma, „Rad na daljinu i mogućnosti njegove primjene u javnoj upravi – iskustva Evropske unije“, *Sui generis*, god. VII, 7/2020;
26. Mirjanić, Željko, „Harmonizacija radnog prava Republike Srpske“, *Zbornik radova „Odnos prava u regionu i prava Evropske unije“*, Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, 2015;
27. Musa, Anamarija, „Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005.“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 6, 4/2006;



28. Nilles, Jack M., Carlson, F. Roy, Gray, Paul, Hanneman, Gerhard J., *The telecommunications - Transportation tradeoff*, Jon Wiley and Sons, Chichester 1976;
29. Ollo-Lopez, Andrea, Goni-Legaz, Salome, Erro-Garces, Amaya, “Home-based telework: usefulness and facilitators“, *International Journal of Manpower*, vol. 42, no. 4;
30. Ostergaard-Moler, Marie, “The Dilemma between Self-Protection and Service Provision under Danish COVID-19 Guidelines: A Comparison of Public Servants’ Experiences in the Pandemic Frontline“, *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 21, 1/2021;
31. Pičuljan, Zoran, „Oblikovanje modernog službeničkog zakonodavstva“, Hrvatska država i uprava - stanje i perspektive, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 2008;
32. Puljiz, Vlado, „Fleksibilnost - Relevantan pristup za srednju i istočnu Europu“, Cazes, S., Nesporova A. (ur.), u: *Revija za socijalnu politiku*, god. 15, 1/ 2008;
33. Pusić, Eugen, „Nauka o upravi“, XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb 2002;
34. Roseth, Benjamin, Reyes. Angela María, Amézaga, Yee Karla, *Public services and Digital government during the Pandemic: Perspectives of Citizens, Civil Servants, and Government Institutions*, IDB, Washington 2021;
35. Schuster, Christian *at al.*, “Responding to COVID-19 through Surveys of Public Servants“, *Public Administration Review*, Vol. 80, 5/2020;
36. SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD - SIGMA, Pariz 2017;
37. Tosheva, Elizabeta, “COVID-19 Crisis as an Accelerator of Digital Transformation and Digital Economy” u: (ed. Ilik G., Stanojoska A.) „*Towards a better future: human rights, organized crime and digital society*“, „St. Kliment Ohridski“ University, Faculty of law - Kicevo, vol. I, Bitola 2020;
38. Van der Lippe, Tanja, Lippenyi, Zoltan, “Beyond Formal Access: Organizational Context, Working From Home, and Work-Family Conflict of Men and Women in European Workplaces“, *Social Indicators Research*, vol. 151, 2/2020;
39. Van der Wal, Zeger, “Being a Public Manager in Times of Crisis: The Art of Managing Stakeholders, Political Masters, and Collaborative Networks“, *Public Administration Review*, vol. 80, 5/2020;
40. Vlatković, Milan, Brković, Radoje, Urdarević, Bojan, *Službeničko pravo*, Dosije studio, Beograd 2013;
41. Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic Mapping the EU member states’ public administration responses to the COVID-19 pandemic (for EU Enlargement and Neighbourhood countries) (<http://www.sigmaxweb.org/publications/SIGMA-mapping-response-EU-members-coronavirus-public-service-HRM.pdf>).

*Assistant Professor Emir Mehmedović, LL.D.*

Faculty for Administration, University of Sarajevo

## **THE INFLUENCE OF COVID-19 ON DEVELOPMENT OF THE TENDENCIES IN CIVIL SERVICE LEGISLATION**

### *Summary*

Civil Service law is a branch of law that is constantly evolving, mainly following the development of Public Administration. In the development of Civil Service legislation, some tendencies, as the directions in which certain phenomena move, are noticeable. The subject of this paper are two tendencies in Civil Service legislation: the tendency of „normalization“ and the tendency of introducing new forms and methods of work. Both of these tendencies have existed in the period before the emergence of the coronavirus pandemic (COVID-19), and they still exist today after more than two years of experience living with the coronavirus. However, the changes caused by the pandemic have had a significant impact on their development. The tendency of „normalization“ has led to deregulation, or more often, significantly less regulation of status, rights and obligations of civil servants and has promoted the regulation of the civil service system according to the rules of the general regime of labor relations. This tendency has arose and developed under the influences of New Public Management and Good Governance. In the context of second tendency, the accelerated development of information and communication technologies has opened up new possibilities for the method, place and time of performing activities of the civil servants. The emergence of the pandemic, as well as its duration left its mark on these trends. Under the influence of the pandemic, there is a qualitative change in these tendencies in the sense that the tendency of „normalization“ loses its attractiveness compared to the pre-pandemic period, while the tendency of introducing new forms and methods of work is much stronger.

**Key words:** *Civil servants; COVID-19, „Normalization“ of Civil Service legislation; Flexibility; Hybrid work.*