

Delila Klovo Kajić\*

## Zapošljavanja u državnu službu: zloupotrebe stručnog ispita i kako ih otkloniti

### Sadržaj

1. Uvod
2. Zašto promijeniti postupak zapošljavanja u državnoj službi
3. Javni konkurs
  - 3.1. Pregled propisa
  - 3.2. Komisija za izbor
  - 3.3. Zapošljavanje na određeno vrijeme
4. Stručni ispit (provjera sposobnosti)
  - 4.1. Pismeni dio
  - 4.2. Intervju
  - 4.3. Dobra praksa u polaganju i ocjenjivanju stručnog ispita: Crna Gora
5. Izbor i postavljenje kandidata
  - 5.1. Izbor s liste uspješnih kandidata i postavljenje kandidata
  - 5.2. Izbor s liste uspješnih kandidata i postavljenje rukovodećeg državnog službenika
  - 5.3. Odredbe koje dozvoljavaju izbor kandidata s lošijim rezultatom
6. Žalba i tužba
  - 6.1. Osporavati se može samo regularnost provedenog postupka
  - 6.2. Ocjena ne može biti razlog za žalbu
  - 6.3. Žalba ne odlaže prijem kandidata
  - 6.4. Pravo kandidata na pristup informacijama
  - 6.5. Podnošenje tužbe i postupak po tužbi
7. Zaključak

### 1. Uvod

Problem zloupotrebe procesa prijema i korupcije pri zapošljavanju u državnu službu i generalno javni sektor zauzima istaknuto mjesto u bosanskohercegovačkim medijima i političkim stavovima. Dio nevladinog sektora ovo pitanje izdvaja kao temu koju nove vlasti na državnom i entitetskim nivoima trebaju razmatrati u mandatnom periodu 2014–2018. “Moratorij na zapošljavanje” u javnom sektoru uvršten je u Koncept ekonomskog razvoja 2014–2018 – Ekonomski rast i zapošljavanje. Na sjednicama Vlade Federacije održanim u aprilu 2015. godine doneseni su zaključci da se odmah obustave svi konkursi za prijem državnih službenika na

\*Autorica je magistrica pravnih nauka. Angažirana je kao predavačica prava za EU Direkciju za evropske integracije BiH i Agenciju za državnu službu Federacije BiH.

period od 60 dana,<sup>1</sup> da se odmah obustave sve konkursne procedure za prijem zaposlenika u javnom sektoru i da se pripreme izmjene Zakona o državnoj službi Federacije BiH kako bi se ograničilo obnašanje funkcija rukovodećih državnih službenika i rukovodilaca federalnih uprava i upravnih organizacija.<sup>2</sup> Prema podacima Odbora državne službe za žalbe BiH i Odbora državne službe za žalbe Federacije BiH, u porastu je broj žalbi kandidata na „obavještenje o rezultatima stručnog ispita/javnog konkursa“. S druge strane, prema podacima Suda BiH, broj tužbi protiv odluka Odbora državne službe za žalbe BiH je mali.<sup>3</sup> Sve hrabrije, iako sporadično, i sami kandidati na javnim konkursima za prijem u državnu službu javno iznose svoja iskustva praćeni podrškom medija i građana putem društvenih mreža. Među kandidatima i građanima je postalo uobičajeno javne konkurse za prijem u državnu službu nazivati “farsom”, govori se da su svi konkursi za prijem u državnu službu namješteni i da se unaprijed zna ko će biti najbolji kandidat koji će dobiti posao. Čak je i bivši visoki državni dužnosnik još 2011. godine upozoravao na ovaj problem, javno saopćio imena kandidata koji će dobiti posao i podnio krivičnu prijavu.<sup>4</sup>

Evropska komisija je posebno istakla pitanje korupcije pri zapošljavanju u BiH u Strategiji proširenja i ključnim izazovima 2014–2015: “Mali napredak je ostvaren u unapređenju reformi sa ciljem smanjenja korupcije, koja i dalje utiče na cijeli javni sektor i još uvijek je najviše izražena u oblasti pružanja usluga i pristupa zapošljavanju. Mreže političkog patronata su široko rasprostranjene i utiču na sve nivoe vlasti.”<sup>5</sup>

U nastavku ukazujem na mogućnosti zloupotreba procesa zapošljavanja u državnu službu. Te mogućnosti se tiču u prvom redu stručnog ispita kao dijela procesa prijema kandidata u državnu službu. Ukazaću na nedostatke u formi i sadržaju stručnog ispita, na slabosti zakonskih i podzakonskih odredbi o izuzeću članova komisije za izbor, odredbi koje nezadovoljnom kandidatu ne dozvoljavaju žalbu na ocjenu koju je dobio na stručnom ispitu i odredbi koje reguliraju izbor s liste uspješnih kandidata i postavljenje kandidata po izboru rukovodioca institucije. Posebno ću ukazati i na problem zapošljavanja na određeno vrijeme u državnoj službi, bez konkursa, kao i na činjenicu da je veliki broj konkursa raspisan za radna mjesta na kojima jedan od kandidata na stručnom ispitu već radi. Nadalje, neophodno je uputiti i na odredbe o žalbi odboru državne službe za žalbe na rezultate stručnog ispita i odredbe o tužbi protiv odluke odbora za žalbe. Žalba ne odlaže prijem kandidata, a tužba protiv odluke odbora državne službe za žalbe se rijetko podnosi.

<sup>1</sup> Saopćenje o radu Prve sjednice Vlade Federacije BiH, 02. 04. 2015. Dostupno na: [http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/sjednica.php?sjed\\_id=449&col=sjed\\_saopcenje](http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/sjednica.php?sjed_id=449&col=sjed_saopcenje), očitavanje: 20. 04. 2015.

<sup>2</sup> Saopćenje o radu Druge sjednice Vlade Federacije BiH, 09. 04. 2015. Dostupno na: [http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/sjednica.php?sjed\\_id=450&col=sjed\\_saopcenje](http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/sjednica.php?sjed_id=450&col=sjed_saopcenje), očitavanje: 20. 04. 2015.

<sup>3</sup> Zahtjevi za pristup informacijama o broju žalbi, odnosno tužbi u periodu 2010. do 2014. su poslani Odboru državne službe za žalbe BiH, Odboru državne službe za žalbe Federacije BiH, Sudu BiH i Općinskom sudu u Sarajevu. Informacije nije dostavio Općinski sud u Sarajevu.

<sup>4</sup> „Dostavio sam dokumente i dokaze da se prije nego što će biti spoveden konkurs u mom ministarstvu znalo pet osoba koje će biti primljene na konkursu. Poslije toga sve je bilo farsa.“, zamjenik ministra finansija BiH Fuad Kasumović. Dostupno na: <http://www.slobodnaevropa.org/content/konkursi-za-posao-u-drzavnoj-sluzbi-postali-farsa/24683744.html>, očitavanje: 20. 04. 2015.

<sup>5</sup> *Strategija proširenja i ključni izazovi 2014-2015*, COM (2014) 700 final, 08. 10. 2014, s. 41. Dostupno na: [http://dei.gov.ba/dei/media\\_servis/vijesti/default.aspx?id=14286&langTag=bs-BA](http://dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=14286&langTag=bs-BA), očitavanje: 31. 03. 2015.

## 2. Zašto promijeniti postupak zapošljavanja u državnoj službi

Iako ne postoji posebno poglavlje *acquisa* koje zasebno pokriva javnu upravu, reforma javne uprave je važan dio procesa proširenja EU. U Strategiji proširenja i ključnim izazovima 2014–2015, Evropska komisija posebno naglašava tri stuba: vladavinu prava, ekonomsko upravljanje i reformu javne uprave.<sup>6</sup> Napredak u ova tri područja je ključan za BiH u procesu pridruživanja EU. Za sve države koje su uključene u proces pridruživanja EU navedena su glavna pitanja za reformu javne uprave. Jedno od tih pitanja je organizacija i funkcioniranje javnih službi, “uključujući depolitizaciju, primanje u službu i napredovanje zasnovano na zaslugama, obuku i profesionalizaciju.”<sup>7</sup>

Iako ne postoji propis prava EU iz oblasti službeničkih odnosa koji bi zahtijevao usklađivanje našeg zakonodavstva, postoje standardi na nivou država članica EU koje je uobličila SIGMA, organizacija EU i OECD-a za pomoć reformama upravljanja. Nivo usklađenosti provjerava se unutar nekoliko oblasti, a jedna od tih oblasti je “uspostava *merit načela* ili principa u zapošljavanju koje podrazumijeva javni konkurs, profesionalnu provjeru i nezavisnost od političkog utjecaja”.<sup>8</sup> Dakle, merit načelo se odnosi na izgradnju depolitizirane i profesionalne javne uprave i primanje u državnu službu zasnovano na stručnosti, sposobnosti i meritornosti.

SIGMA je u Izvještaju iz 2013. godine, kao jedan od prioriteta za reformu javne uprave u BiH za period do 2020. godine, navela „posvećenost, potvrđenu konkretnim aktivnostima, na temelju merit načela razvoju profesionalne, politički neutralne i etične državne službe“<sup>9</sup>.

Dok su „u pogledu kadrovske (personalne) strukture javne uprave, etnički kriterij i politička pripadnost ('bliskost') vladajućoj/vladajućim političkoj stranci/strankama utemeljeni kao primarni kriterij za ulazak u službu“,<sup>10</sup> Evropska komisija u Izvještaju o napretku BiH u 2014. godini, koji je prilog strategije proširenja, posebnu pažnju posvećuje poboljšanju postupka zapošljavanja u državnu službu na temelju merit načela. U izvještaju se navodi: „Što se tiče državne službe i upravljanja ljudskim resursima, u Brčko Distriktu je postignut određeni napredak u poboljšanju zakonodavstva o državnoj službi. Međutim, na drugim nivoima nije bilo poboljšanja u postupcima zapošljavanja koji bi osigurali primjenu objektivnih i kriterija zasnovanih na zaslugama, transparentnosti i brzom postavljenju na upražnjena radna mjesta”.<sup>11</sup>

Temeljno pitanje u procesu evropskih integracija i reformi javne uprave jeste izgradnja administrativnih kapaciteta koji će biti u stanju *efikasno uskladiti i efikasno primijeniti propise EU*.<sup>12</sup> Do sada je iz Evropske komisije godinama upozoravano da su kapaciteti državne službe

<sup>6</sup> *Ibid*, s. 2.

<sup>7</sup> *Ibid*, s. 5.

<sup>8</sup> J. Meyer-Sahling, *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, SIGMA Paper No. 48, 2012, s. 6.

Dostupno na:

<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA%282012%291&docLanguage=En>, očitavanje: 31. 03. 2015.

<sup>9</sup> OECD, *Bosnia and Herzegovina Priorities Report 2013*, s. 5. Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2rqk0rpbt-en>, očitavanje: 31. 03. 2015.

<sup>10</sup> N. Pobrić, Primjena principa evropskog upravnog prostora – uslov za prijem u Evropsku uniju, *Sveske za javno pravo*, 17/2014, s. 53.

<sup>11</sup> Evropska komisija (bilj. 5), s. 11.

<sup>12</sup> Pobrić (bilj. 10), s. 53.

slabi posebno u pogledu usklađivanja sa *acquisem* i obavezama koje proizilaze iz Privremenog sporazuma i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Depolitizacija državne službe i osiguranje transparentnog i na zaslugama zasnovanog zapošljavanja potrebna je ne samo zbog procesa pridruživanja EU nego i zbog uspostavljanja stručne i djelotvorne državne uprave koja je na usluzi građanima koji njen rad finansiraju.

### 3. Javni konkurs

#### 3.1. Pregled propisa

Zapošljavanje u državnu službu BiH uređuju Zakon o državnoj službi u institucijama BiH<sup>13</sup> (ZDSBiH) i Odluka o načinu polaganja javnog i stručnog ispita<sup>14</sup> (Odluka BiH). Odluku je donijelo Vijeće ministara na prijedlog Agencije za državnu službu BiH.

Propisi koji uređuju zapošljavanje u državnu službu Federacije BiH su Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH<sup>15</sup> (ZDSFBiH), Uredba o uslovima, načinu i programu za polaganje ispita općeg znanja i stručnog ispita za kandidate za državnu službu u Federaciji BiH<sup>16</sup> (Uredba FBiH) i Pravilnik o jedinstvenim kriterijima, pravilima i postupku imenovanja i postavljenja državnih službenika u organima državne službe Federacije BiH (Pravilnik FBiH).<sup>17</sup> Uredbu je donijela Vlada Federacije BiH na prijedlog Agencije za državnu službu Federacije BiH, a pravilnik Agencija za državnu službu Federacije BiH. Direktor agencije donio je Uputstvo o provođenju stručnog ispita u konkursnim procedurama za izbor i prijem državnih službenika u organe državne službe Federacije BiH (Uputstvo FBiH).<sup>18</sup>

Propisi koji uređuju zapošljavanje u državnu službu Republike Srpske su Zakon o državnim službenicima<sup>19</sup> (ZDSRS), Uredba o stručnom ispitu za rad u upravi Republike Srpske<sup>20</sup> i Pravilnik o jedinstvenim pravilima i proceduri javne konkurencije za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika (Pravilnik RS).<sup>21</sup> Pravilnik je donio direktor Agencije za državnu upravu uz saglasnost Vlade Republike Srpske. U Brčko Distriktu BiH zapošljavanje u državnu službu uređuju Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta BiH (ZDSBD)<sup>22</sup> i Pravilnik o zapošljavanju (Pravilnik BD).<sup>23</sup>

Proces zapošljavanja u državne institucije realiziraju tri agencije za državnu službu/upravu na državnom i entitetskim nivoima i Odbor za zapošljavanje u Brčko Distriktu BiH. Tri odbora državne službe/uprave za žalbe i Apelaciona komisija odlučuju o žalbama državnih službenika i učesnika javnog konkursa.

<sup>13</sup> Sl. gl. BiH 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12.

<sup>14</sup> Sl. gl. BiH 96/07, 43/10 i 103/12.

<sup>15</sup> Sl. n. FBiH 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06 i 04/12.

<sup>16</sup> Sl. n. FBiH 69/06, 78/06, 63/08 i 27/14.

<sup>17</sup> Sl. n. FBiH 4/13.

<sup>18</sup> Sl. n. FBiH 27/13.

<sup>19</sup> Sl. gl. RS 118/08, 117/11.

<sup>20</sup> Sl. gl. RS 68/11, 85/11 i 7/15.

<sup>21</sup> Sl. gl. RS 68/09, 31/12 i 24/15.

<sup>22</sup> Sl. gl. BDBiH 09/14.

<sup>23</sup> Sl. gl. BDBiH 33/14, 47/14.

Prema zakonskim propisima, zapošljavanje u državnu službu temelji se na javnom konkursu i profesionalnoj sposobnosti.<sup>24</sup> Na nivou BiH i Federacije BiH propisano je da javni konkurs sadrži: a) javni ispit, odnosno ispit općeg znanja i b) stručni ispit.<sup>25</sup> Stručni ispit se sastoji od pismenog i usmenog dijela (intervjua). Podzakonski propisi određuju da je cilj stručnog ispita provjera sposobnosti kandidata za rad u određenoj instituciji na konkretnom radnom mjestu na koje se kandidat prijavio, kao i utvrđivanje liste uspješnih kandidata.<sup>26</sup> Na nivou Republike Srpske, postupak za prijem državnog službenika podrazumijeva provjeru ispunjavanja uslova javnog konkursa i intervju sa kandidatom (ulazni intervju).<sup>27</sup> U propisima Republike Srpske termin „stručni ispit“ odnosi se na stručni ispit za rad u republičkim organima uprave. Ni u Brčko Distriktu BiH ne koristi se termin „stručni ispit“; provjera sposobnosti vrši se na pisanom testu i usmenom intervjuu.<sup>28</sup>

Upraznjena radna mjesta u državnoj službi prvo se popunjavaju internim i eksternim premještajem državnog službenika zaposlenog na sličnom radnom mjestu u instituciji, a tek ako takvo popunjavanje nije moguće, upražnjeno mjesto se oglašava putem javnog konkursa.<sup>29</sup> Ovo dovodi u pitanje načelo jednake dostupnosti zapošljavanja u državnoj službi. Poznavajući praksu zapošljavanja u državnu službu, popunjavanje radnih mjesta na ove načine bez javnog konkursa, a s obzirom na klasifikaciju radnih mjesta, svakako otvara prostor za zloupotrebe, nepotizam i politizaciju. U Republici Srpskoj, osim internog oglašavanja na kojem mogu učestvovati državni službenici iz svih organa uprave, upražnjeno radno mjesto može se popuniti i napredovanjem u službi premještajem na neposredno više radno mjesto državnog službenika.<sup>30</sup> Dobro je rješenje u Brčko Distriktu BiH: upražnjeno radno mjesto popunjava se raspisivanjem internog oglasa samo u slučaju prekobrojnosti, a na interni oglas mogu se prijaviti samo lica koja su proglašena prekobrojnim.<sup>31</sup>

Pitanje zapošljavanja u državnu službu, s obzirom na obavezu usklađivanja sa standardima i najboljim praksama država članica EU, na različite načine riješile su susjedne države, koje su u tom pravcu davno napravile prve korake. Crnogorski Zakon o državnim službenicima i namještencima,<sup>32</sup> srbijanski Zakon o državnim službenicima<sup>33</sup> i hrvatski Zakon o državnim službenicima<sup>34</sup> takođe predviđaju da se zapošljavanje u državnu službu temelji na javnom konkursu i profesionalnoj sposobnosti. Umjesto termina „stručni ispit“ koristi se termin „provjera sposobnosti“. Kod nas bi ovakva formulacija također bila prikladnija, s obzirom na stručni upravni i druge stručne ispite. Stručni ispit, odnosno „provjera sposobnosti“, za poslove radnog mjesta državnog službenika vrši se pisanim testom i usmenim intervjuom ili na drugi odgovarajući način.

<sup>24</sup> Čl. 2 st. 1 ZDSBiH (bilj. 13); čl. 3 st. 1 ZDSFBiH (bilj. 15); čl. 31 ZDSRS (bilj. 19); čl. 33 ZDSBD (bilj. 22).

<sup>25</sup> Čl. 26 st. 2 ZDSBiH (bilj. 13); čl. 29 st. 2 ZDSFBiH (bilj. 15).

<sup>26</sup> Čl. 15 st. 2 i 3 Odluke BiH (bilj. 14); čl. 18 st. 2 i 3 Uredbe FBiH (bilj. 16).

<sup>27</sup> Čl. 43 st. 7 ZDSRS (bilj. 19).

<sup>28</sup> Čl. 36 st. 3 ZDSBD (bilj. 22).

<sup>29</sup> Čl. 19 st. 1, 2 i 3 ZDSBiH (bilj. 13); čl. 22a, 22b, 22c i 23 ZDSFBiH (bilj. 15).

<sup>30</sup> Čl. 45 ZDSRS (bilj. 19).

<sup>31</sup> Čl. 38 ZDSBD (bilj. 22).

<sup>32</sup> Sl. l. Crne Gore 39/11, 50/11 i 66/12.

<sup>33</sup> Sl. gl. Republike Srbije 79/05, 81/05 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09 i 99/14.

<sup>34</sup> NN 49/12 – pročišćeni tekst, 37/13, 38/13 i 01/15.

Crnogorski Zakon o državnim službenicima i namještenicima primjenjuje se osim na državne organe i na sudove i tužilaštva, te sve zaposlene u fondovima za zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje, u Fondu rada, Zavodu za zapošljavanje, Agenciji za mirno rješavanje sporova te zaposlene u drugim organima, regulatornim i nezavisnim tijelima, ako je to propisano posebnim zakonom.<sup>35</sup> Iako se u strateškim reformskim dokumentima koristi pojam „reforma javne uprave“, jasno je da se u stvarnosti reforma ne provodi u odnosu na sve službenike u javnoj upravi.<sup>36</sup> U BiH ima oko 14.000 državnih službenika i može se izvesti približna procjena da je van sistema državne službe, a to znači i izvan procesa reforme javne uprave, oko 14.000 zaposlenih u javnoj administraciji koji obavljaju osnovne poslove uprave sa visokom i višom stručnom spremom.<sup>37</sup> Važno je napomenuti da propisima u BiH javnim ustanovama, preduzećima i organizacijama koje obavljaju djelatnosti od općeg interesa nije propisana obaveza prijema radnika u radni odnos putem javnog konkursa/oglasa.<sup>38</sup>

Opća pravila primjenjiva na javne konkurse<sup>39</sup> donio je Evropski ured za odabir osoblja (dalje u tekstu: EPSO) 1. marta 2014. godine. Ona su dio obavijesti o konkursu i čine obvezujući okvir konkursnog postupka u institucijama EU. U nastavku su prikazana i rješenja susjednih država, te rješenja EPSO-a za najbolje prakse u proceduri prijema u državnu službu,.

### 3.2. Komisija za izbor

Javni konkurs provodi komisija za izbor koju imenuje agencija za državnu službu. Komisija za izbor bira kandidate na osnovu profesionalnih sposobnosti procijenjenih putem javnog konkursa koji je identičan za sve kandidate koji se prijavljuju za isto radno mjesto.<sup>40</sup>

Komisiju za izbor sačinjava pet članova (na federalnom nivou komisiju sačinjavaju “najmanje tri člana”), od kojih su dva člana (u RS-u tri člana) državni službenici iz institucije na koju se javni konkurs odnosi i koji imaju akademsko i profesionalno iskustvo u oblastima obuhvaćenim procesom javnog konkursa, dok se ostali članovi imenuju sa liste eksperata koju utvrdi agencija.<sup>41</sup> U Brčko Distriktu BiH, organ koji vrši odabir kandidata za prijem u organe javne uprave je komisija za zapošljavanje u organima javne uprave koju imenuje gradonačelnik. Komisija se sastoji od tri člana, a jedan član dolazi iz reda članova Odbora za zapošljavanje.

Agencija za državnu službu imenuje članove komisije za izbor za svaki pojedini javni oglas/konkurs.<sup>42</sup> U okviru jednog javnog oglasa može se imenovati i više komisija za izbor ukoliko se radi o znatnije različitim grupama poslova i radnih zadataka za pojedina radna mjesta.

<sup>35</sup> Čl. 3 Zakona o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore (bilj. 32).

<sup>36</sup> S. Maslo, Pravni položaj javnih službenika u Bosni i Hercegovini de lege lata i de lege ferenda, *Sveske za javno pravo*, 17/2014, s. 25.

<sup>37</sup> *Ibid.*, s. 26.

<sup>38</sup> Transparency International BiH, *Transparentnost javnih konkursa u javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim organizacijama koje obavljaju djelatnost od općeg interesa*, 2015. Riječ je o javnim ustanovama, preduzećima i organizacijama iz oblasti kulture, sporta, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, socijalnog osiguranja i slično, poštanskog saobraćaja, energetike, održavanja puteva, komunalnih usluga, itd.

<sup>39</sup> Sl. 1. EU 2014/C 60 A/01, 01. 03. 2014.

<sup>40</sup> Čl. 27 st. 1 ZDSBiH (bilj. 13), čl. 30 st. 1 ZDSFBiH (bilj. 15); čl. 32 st. 1 ZDSRS (bilj. 19).

<sup>41</sup> *Ibid.*, čl. 24 st. 2; čl. 27 st. 2; čl. 34 st. 2.

<sup>42</sup> Čl. 17 st. 1 Odluke BiH (bilj. 14); čl. 19 st. 1 Uredbe FBiH (bilj. 16); čl. 34 st. 1 ZDSRS (bilj. 19).

Komisije za izbor biraju predsjedavajućeg među svojim članovima i usvajaju poslovnik o radu većinom glasova svih članova.<sup>43</sup>

Prema odredbama ZDSRS imena članova komisije i kandidata su javna. Sastav članova komisije i spisak kandidata objavljuju se na internet stranici agencije najmanje tri dana prije zakazanog intervjua.<sup>44</sup> Na državnom nivou i u Federaciji BiH, svaki kandidat može tražiti i dobiti od agencije imena članova komisije za izbor.<sup>45</sup> Tako može tražiti i izuzeće člana komisije za izbor. Za razloge za izuzeće kandidat može saznati prije, u toku ili poslije održavanja stručnog ispita. Međutim, zahtjev za izuzeće člana komisije ili komisije u cjelini kandidat može podnijeti najkasnije do momenta pristupanja stručnom ispitu, odnosno dana održavanja intervjua u Republici Srpskoj.<sup>46</sup>

Podnošenje zahtjeva za izuzeće nije smetnja provođenju stručnog ispita. Prema odredbama Odluke BiH, postupak konkursa, odnosno polaganje ispita nastaviće se i po podnošenju zahtjeva za izuzeće, ali se postupak postavljenja ili imenovanja neće pokretati dok odbor državne službe za žalbe ne donese konačnu odluku po podnesenom zahtjevu za izuzeće.<sup>47</sup> Odbor treba donijeti odluku u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva. Prema odredbama ZDSFBiH proces zapošljavanja se neće obustaviti tokom ispitivanja navoda za izuzeće člana komisije za izbor, a u slučaju da to zatraže odbor za žalbe ili sud, cjelokupni proces prijema kandidata biće proglašen nevažećim i organiziraće se novi javni konkurs.<sup>48</sup>

Razlozi za izuzeće su navedeni u zakonskim propisima državnog i federalnog nivoa: nespojivost sa dužnostima državnih službenika (sukob interesa), očigledni rizik od predrasuda i pristrasnosti i nedostatak adekvatnog stručnog znanja i iskustva.<sup>49</sup> Postavlja se pitanje kako će to kandidat saznati za razloge za izuzeće? Na primjer, drugi razlog - „očigledni rizik od predrasuda i pristrasnosti“ - kandidatu može biti poznat ukoliko detaljno poznaje druge kandidate i njihov odnos prema članu komisije, a i to mu može biti poznato tek nakon održavanja stručnog ispita. U slučaju da se razlog za izuzeće utvrdi i konkurs proglašen nevažećim,<sup>50</sup> nije opravdano preskakati faze u javnom konkursu i izlagati se nepotrebnim troškovima dolaska na stručni ispit. To važi kako za kandidata tako i za članove komisije i uključuje troškove naknada, materijala i vremena državnih službenika koji provode konkurs.

U Republici Srpskoj, član komisije ne može učestvovati u njenom radu u slučaju sukoba interesa koji može dovesti u pitanje objektivnost i nepristrasnost rada (srodnik po krvi u pravoj liniji, u pobočnoj liniji do četvrtog stepena zaključno pa i onda kada je brak prestao, prijateljski odnosi, pristrasnost na nacionalnoj, vjerskoj i drugoj osnovi).<sup>51</sup> U slučaju postojanja sukoba interesa, član komisije dužan je dati pisanu izjavu najkasnije do dana održavanja ulaznog intervjua.<sup>52</sup> O postojanju sukoba interesa odlučuje agencija rješenjem. Protiv rješenja agencije o postojanju

<sup>43</sup> Čl. 24 st. 3 ZDSBiH (bilj. 13); čl. 34 st. 6 ZDSRS (bilj. 19).

<sup>44</sup> Čl. 15 st. 1 Pravilnika RS (bilj. 21).

<sup>45</sup> Čl. 25 st. 2 ZDSBiH (bilj. 13); čl. 28 st. 2 ZDSFBiH (bilj. 15).

<sup>46</sup> Čl. 17 st. 6 Odluke BiH (bilj. 14); čl. 14 st. 4 Pravilnika RS (bilj. 21).

<sup>47</sup> Čl. 17 st. 7 Odluke BiH (bilj. 14).

<sup>48</sup> Čl. 28 st. 4 ZDSBiH (bilj. 13).

<sup>49</sup> Čl. 25 st. 3 ZDSBiH (bilj. 13); čl. 28 st. 3 ZDSFBiH (bilj. 15).

<sup>50</sup> Bilo bi moguće detaljno istražiti koliko je bilo zahtjeva za izuzeće i da li su doveli do proglašenja konkursa nevažećim.

<sup>51</sup> Čl. 35 st. 1 ZDSRS (bilj. 19).

<sup>52</sup> Čl. 14 st. 1 Pravilnika RS (bilj. 21).

sukoba interesa može se izjaviti žalba odboru državne uprave za žalbe „u smislu objavljivanja liste uspješnih kandidata i dostavljanja prijedloga za zasnivanje radnog odnosa, odnosno postavljenja“.<sup>53</sup> Dakle, podnošenje zahtjeva za izuzeće nije smetnja za provođenje ulaznog intervjua niti za zasnivanje radnog odnosa.

U Brčko Distriktu BiH zakonom je uređeno da službenik, odnosno namještenik ne može biti primljen u rad pod rukovodstvom bliskog srodnika (bračni ili vanbračni partner, srodnik po krvi u pravoj liniji, usvojitelj ili usvojenik, srodnik u pobočnoj liniji do trećeg stepena, srodnik po tazbini do drugog stepena srodstva).<sup>54</sup> U toj situaciji dolazi do sukoba interesa koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju službenih dužnosti.<sup>55</sup> U ovim slučajevima, član komisije za izbor izuzima se iz procedure zapošljavanja i dužan je da Odboru za zapošljavanje podnese zahtjev za izuzeće.<sup>56</sup> Pismenu izjavu da ne postoje okolnosti koje bi dovele do sukoba interesa dužan je dati službenik, odnosno namještenik, prilikom zasnivanja radnog odnosa.<sup>57</sup>

### 3.3. Zapošljavanje na određeno vrijeme

Prema odredbama ZDSBiH otvorena je mogućnost zapošljavanja službenika na određeno vrijeme, najviše do dvije godine, kada to zahtijeva hitnost u status zaposlenika.<sup>58</sup> Za ovako zasnovan radni odnos zaposlenik se prima *bez konkursa!* Odluku o potrebi zasnivanja radnog odnosa donosi rukovodilac institucije. Ne postoje pravila kako i zašto radni odnos u instituciji zasniva upravo taj kandidat; rukovodilac prima kandidata po svom izboru.

Institucija u roku od dvije godine raspisuje javni konkurs za prijem državnog službenika na koji se prijavi i lice koje već radi na konkretnom radnom mjestu u instituciji. U odnosu na kandidata koji već radi u instituciji, drugi kandidati su u neravnopravnom položaju. Kandidat je u prednosti u odnosu na druge kandidate, jer poznaje poslove koji su u opisu radnog mjesta i tako može imati bolje rezultate na stručnom ispitu. Pored ove prednosti, postoji i rizik od pristrasnosti člana komisije koji radi u instituciji prema kandidatu koji mu je ujedno i radni kolega. Stručni ispit u ovakvoj situaciji je neformalan i pod patronatom.

Najveći prostor za korupciju i nepotizam pri zapošljavanju u državnu službu otvara odredba o zapošljavanju na određeno vrijeme, veliki broj javnih konkursa raspisan je upravo za radna mjesta na kojima kandidat već radi. Tako je u periodu od 2008. do 2012. godine, u 33 institucije državnog nivoa najmanje 260 osoba već radilo na pozicijama za koje je konkurs raspisan naknadno.<sup>59</sup>

Prema odredbama ZDSRS, radni odnos na određeno vrijeme može se zasnovati bez javnog konkursa radi zamjene privremeno odsutnog državnog službenika do njegovog povratka, zbog

<sup>53</sup> *Ibid.*, st. 5 i 6.

<sup>54</sup> Čl. 11 st. 1 ZDSBD (bilj. 22).

<sup>55</sup> *Ibid.*, čl. 10 st. 1.

<sup>56</sup> Čl. 12 st. 2 Pravilnika BD (bilj. 23).

<sup>57</sup> Čl. 19 st. 2 ZDSBD (bilj. 22).

<sup>58</sup> Čl. 28a ZDSBiH (bilj. 13).

<sup>59</sup> Centar za istraživačko novinarstvo, *Zapošljavanje u državnoj službi*, Newsletter, 2013. Dostupno na: [http://www.cin.ba/~cin/newsletter/CIN\\_nl\\_22\\_bs.pdf](http://www.cin.ba/~cin/newsletter/CIN_nl_22_bs.pdf), očitavanje: 26. 02. 2015.

privremeno povećanog obima posla najduže do šest mjeseci i radi obuke pripravnika dok traje pripravnički staž.<sup>60</sup>

I srbijanski Zakon o državnim službenicima takođe predviđa zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme bez konkursa, zbog privremeno povećanog obima posla najduže na šest mjeseci.<sup>61</sup> Ovaj zakon svojim posljednjim izmjenama iz 2014. godine uređuje i postavljenje „vršioca dužnosti“, takođe bez javnog konkursa i na period od šest mjeseci, do postavljenja državnog službenika na položaj, a interni ili javni konkurs se raspisuje u roku od 30 dana od dana postavljenja vršioca dužnosti.<sup>62</sup> Crnogorski Zakon o državnim službenicima i namještenicima takođe predviđa zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme pod istim uslovima najduže do šest mjeseci, odnosno dvije godine za zamjenu privremeno odsutnog službenika ili za rad na projektima, ali uz javni konkurs i provjeru sposobnosti kandidata.<sup>63</sup> Hrvatski Zakon o državnim službenicima predviđa prijem u državnu službu na određeno vrijeme, najviše godinu dana, ali samo za obavljanje privremenih poslova ili poslova čiji se opseg privremeno povećao. Prijem u državnu službu se i u tom slučaju vrši putem javnog oglasa, a žalba protiv rješenja o prijemu u državnu službu na određeno vrijeme ne odgađa izvršenje rješenja.<sup>64</sup>

#### 4. Stručni ispit (provjera sposobnosti)

##### 4.1. Pismeni dio

Provjera sposobnosti kandidata za rad na konkretnom radnom mjestu u državnoj službi vrši se na stručnom ispitu (pismenom testu i intervjuu).

Kandidati na pismenom dijelu stručnog ispita rješavaju pismene zadatke, koje utvrđuje komisija za izbor najranije 24 sata prije početka testiranja (državni nivo),<sup>65</sup> odnosno najranije dva sata prije početka testiranja (federalni nivo).<sup>66</sup> Broj zadataka i pitanja je različit, ovisno o poziciji na koju se kandidat prijavio (jedan do četiri zadatka na državnom nivou i 10, odnosno 14 pitanja na federalnom nivou).<sup>67</sup> Na federalnom nivou kandidat na testu označava jednu od ponuđene tri ili četiri opcije,<sup>68</sup> a na državnom nivou kandidat piše odgovor za svaki zadatak.<sup>69</sup> I u Brčko Distriktu BiH kandidatima se na pismenom testu nude opcijski odgovori. Testovi sa višestrukim izborom odgovora zastupljeni su i u rješenjima propisa Crne Gore. Za većinu konkursa koje provodi ESPO organiziraju se računarski testovi s višestrukim izborom odgovora. Tako ocjenjivanje ne podliježe subjektivnoj ocjeni člana komisije.

Pismeni test u Brčko Distriktu BiH je eliminatoran i obuhvata 40% pitanja iz oblasti uprave i 60% pitanja iz oblasti poslova upražnjenog radnog mjesta za koji je raspisan konkurs/oglas.<sup>70</sup>

<sup>60</sup> Čl. 50 ZDSRS (bilj. 19).

<sup>61</sup> Čl. 63 st. 1 i 2 Zakona o državnim službenicima Srbije (bilj. 33).

<sup>62</sup> *Ibid.*, čl. 67a st. 1 i 3.

<sup>63</sup> Čl. 48 st. 2 i 3 Zakona o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore (bilj. 32).

<sup>64</sup> Čl. 61 st. 5, 6 i 7 Zakona o državnim službenicima Hrvatske (bilj. 34).

<sup>65</sup> Čl. 20 Odluke BiH (bilj. 14).

<sup>66</sup> Čl. 22 Uredbe FBiH (bilj. 16).

<sup>67</sup> Čl. 18 st. 1 Odluke BiH (bilj. 14); čl. 20 st. 2 Uredbe FBiH (bilj. 16).

<sup>68</sup> Čl. 20 st. 2 i 3 Uredbe FBiH (bilj. 16).

<sup>69</sup> Čl. 2 st. 2 Odluke BiH (bilj. 14).

<sup>70</sup> Čl. 18 st. 2 Pravilnika BD (bilj. 23).

Odbor za zapošljavanje priprema pitanja za pismeni test iz oblasti uprave najkasnije do 31. decembra i ta se pitanja primjenjuju od početka naredne godine. Nadležna tijela javne uprave i institucije dostavljaju najmanje 30 pitanja iz njihove nadležnosti,<sup>71</sup> najkasnije do zatvaranja javnog konkursa, odnosno internog oglasa.<sup>72</sup> Sva pitanja objavljuju se na službenoj internet stranici vlade.<sup>73</sup> Komisija za izbor, od pitanja iz oblasti uprave i pitanja koja se odnose na radno mjesto, posebnim programom sačinjava test metodom slučajnog odabira najkasnije 60 minuta prije zakazanog vremena za test.<sup>74</sup> Broj pitanja utvrđuje komisija i test je službena tajna.<sup>75</sup>

Komisija za izbor na federalnom nivou odmah pristupa ocjenjivanju kandidata nakon završetka testiranja, a svaki tačan odgovor na pitanje ocjenjuje se sa jednim bodom.<sup>76</sup> Kandidat stiče pravo da pristupi na intervju za prijavljeno radno mjesto ako njegov ukupan broj bodova na pismenom dijelu stručnog ispita iznosi 70% maksimalnog broja bodova. I u Brčko Distriktu BiH, kandidat je prošao pismeni test ako tačno odgovori na minimalno 70% pitanja.<sup>77</sup>

Na državnom nivou, nakon završetka pismenog dijela stručnog ispita svaki član komisije pristupa ocjenjivanju radova kandidata, tako što svaki zadatak ocjenjuje određenim brojem bodova, najviše do 100 bodova, i to tako da broj bodova predstavlja procenat u kojem je kandidat tačno uradio postavljeni zadatak.<sup>78</sup> Kandidat stiče pravo da pristupi na intervju ako je ukupan broj najmanje 75 bodova.<sup>79</sup> Provjera sposobnosti kandidata u Republici Srpskoj vrši se na „ulaznom intervjuu“, bez pismenog testiranja kandidata.

#### 4.2. Intervju

Usmeni dio stručnog ispita veoma je sličan na svim nivoima. Članovi komisije kandidatu postavljaju određeni broj pitanja koja imaju za cilj da utvrde stepen znanja i sposobnost kandidata da obavlja poslove konkretnog radnog mjesta za koje se prijavio, kao i sposobnost kandidata da se prilagodi promjenljivoj radnoj sredini i uvjetima opisa poslova i zadataka.<sup>80</sup> U Brčko Distriktu BiH, pitanja koja se kandidatima postavljaju na intervjuu utvrđuju se najranije 60 minuta prije početnog termina održavanja intervjuu.<sup>81</sup> Pitanja su, kao i na drugim nivoima, ista za sve kandidate, osim ako intervju traje više dana.<sup>82</sup>

Intervju traje do 30 minuta. Komisija vodi zapisnik o toku intervjuu sa svim kandidatima.<sup>83</sup> Zapisnik treba sadržavati ime i prezime svakog kandidata i pitanja koja su kandidatu postavljena na intervjuu<sup>84</sup> i bodove svakog člana komisije.<sup>85</sup>

<sup>71</sup> *Ibid*, čl. 14 st. 1.

<sup>72</sup> *Ibid*, čl. 18 st. 3.

<sup>73</sup> *Ibid*, st. 4.

<sup>74</sup> *Ibid*, st. 5.

<sup>75</sup> *Ibid*, st. 8.

<sup>76</sup> Čl. 20 st. 4 Uredbe FBiH (bilj. 12).

<sup>77</sup> Čl. 18 st. 11 Pravilnika BD (bilj. 23).

<sup>78</sup> Čl. 22 st. 1 Odluke BiH (bilj. 14).

<sup>79</sup> *Ibid*, st. 6.

<sup>80</sup> Čl. 24 st. 1, 2 i 3 Odluke BiH (bilj. 14); čl. 26 st. 1, 2 i 3 Uredbe FBiH (bilj. 16); čl. 17 Pravilnika RS (bilj. 21); čl. 20 st. 1 Pravilnika BD (bilj. 23).

<sup>81</sup> Čl. 19 st. 3 Pravilnika BD (bilj. 23).

<sup>82</sup> *Ibid*, st. 4.

<sup>83</sup> Čl. 24 st. 1, 2 i 3 Odluke BiH (bilj. 14); čl. 26 st. 1, 2 i 3 Uredbe FBiH (bilj. 16); čl. 18 Pravilnika RS (bilj. 21).

Provođenje stručnog ispita i ocjenjivanje kandidata na stručnom ispitu na federalnom nivou detaljno je uređeno Uputstvom FBiH sa 10 obrazaca koji čine njegov sastavni dio. U „Obrascu za ocjenu kandidata na intervjuu“ ocjenjuju se „personalne karakteristike, iskazane sposobnosti, kompetencije“, koje su pobrojane sljedećim redom: fleksibilnost/prihvatanje drugačijeg mišljenja, motiviranost/entuzijazam, predznanje o poslu, relevantno radno iskustvo, analitičke sposobnosti, sposobnost iznalaženja rješenja, vještina komunikacije, potencijal za razvoj. Član komisije daje svoj komentar o ključnim prednostima kandidata i primjećenim slabostima kandidata u posebnoj rubrici obrasca.

U Brčko Distriktu, provjera sposobnosti kandidata detaljno je uređena Pravilnikom BD sa 14 obrazaca koji čine njegov sastavni dio. U pravilniku su navedeni elementi intervjuja i kriteriji za njihovo bodovanje. U „Obrascu za procjenu kandidata“ ocjenjuju se znanje kandidata, u rasponu od nula do 10 bodova.<sup>86</sup> Uređen je i način i raspon bodovanja ostalih elementa: dužina čekanja na Zavodu za zapošljavanje, prosjek ocjena tokom školovanja, predznanje o javnoj upravi ili institucijama, dodatne edukacije i preporuke, sposobnost iznalaženja rješenja, vještina komunikacije i samopouzdanje, potencijal za razvitak, analitička sposobnost, fleksibilnost, odnosno prihvatanje drugačijeg mišljenja, motivisanost i položen ispit za rad u tijelima javne uprave, odnosno stručni ispit.<sup>87</sup> U Pravilniku BD navedeno je 27 pitanja koja se odnose na ocjenu kompetencija kandidata.<sup>88</sup>

Odmah nakon završetka intervjuja, svaki član komisije ocjenjuje svakog kandidata. Na federalnom nivou kandidata na intervjuu ocjenjuje svaki član komisije na posebnom obrascu, dodjeljujući mu određen broj bodova, najviše 40 bodova. Konačnu ocjenu kandidata na intervjuu čini zbir bodova koje je dao svaki član komisije podijeljen sa brojem članova komisije. Tako utvrđen broj bodova podijeljen sa maksimalnim brojem bodova predstavlja procenat osvojenih bodova na intervjuu.<sup>89</sup>

I na državnom nivou član komisije ocjenjuje kandidata na način i po posebnom obrascu koje utvrđuje agencija, dodjeljujući mu određeni broj bodova, najviše do 30 bodova. Broj bodova koji je kandidat osvojio na intervjuu jeste zbir bodova koje daje svaki prisutni član komisije, pri čemu se u obzir ne uzimaju najmanji i najveći broj dodijeljenih bodova, podijeljen sa brojem prisutnih članova komisije, umanjenim za dva. Kandidat je zadovoljio na intervjuu ako osvoji najmanje 16 bodova.<sup>90</sup>

Na nivou Republike Srpske, nakon završenog ulaznog intervjuja svaki član komisije vrši bodovanje tako što kandidatima dodjeljuje od pet do deset bodova. Konačan rezultat predstavlja ukupan zbir bodova. Da bi kandidat bio uspješan, treba da ostvari više od 50% od mogućeg broja bodova dodijeljenih od članova konkursne komisije.<sup>91</sup>

<sup>83</sup> Čl. 24 st. 1 Odluke BiH (bilj. 14); čl. 26 st. 4 i 5 Uredbe FBiH (bilj. 16).

<sup>84</sup> Čl. 25 st. 2 Odluke BiH (bilj. 14); čl. 18 Pravilnika RS (bilj. 21).

<sup>85</sup> Čl. 18 Pravilnika RS (bilj. 21).

<sup>86</sup> Čl. 22 Pravilnika BD (bilj. 23).

<sup>87</sup> *Ibid*, čl. 23.

<sup>88</sup> *Ibid*, čl. 20 st. 3.

<sup>89</sup> Čl. 27 st. 1, 2 i 3 Uredbe FBiH (bilj. 16).

<sup>90</sup> Čl. 26 Odluke BiH (bilj. 14).

<sup>91</sup> Čl. 19 Pravilnika RS (bilj. 21).

Na nivou Brčko Distrikta BiH, pismeni test nosi 75% bodova, a usmeni intervju nosi 25% bodova.<sup>92</sup> Članovi komisije za izbor ocjenjuju kandidate po utvrđenim kriterijima i unose ukupan broj bodova u obrazac za procjenu. Bodovima sa usmenog intervjua pridodaju se bodovi sa pismenog testa.<sup>93</sup> Kandidat koji na intervjuu osvoji najmanje 60% bodova uvrštava se na rang listu uspješnih kandidata.<sup>94</sup> Na rang listu ulazi do pet najuspješnijih kandidata.<sup>95</sup>

#### 4.3. Dobra praksa u polaganju i ocjenjivanju stručnog ispita: Crna Gora

Crnogorska Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu,<sup>96</sup> uređuje kriterije za pismeni i usmeni dio provjere i njihovo bodovanje.<sup>97</sup> Kao kriteriji na pismenom dijelu testa određeni su: opća prezentacija i strukturisanje praktičnog rada, analitički pristup, preciznost i jasnoća izražavanja, korištenje relevantnih informacija, sinteza i zaključak. Za intervju se cijeni: logične, jasne i ubjedljive izjave i predstavljanje, pokazivanje znanja koje je relevantno za radno mjesto za koje se vrši provjera sposobnosti, vještine komunikacije, pokazivanje motivacije, lični nastup. Svaki kriterij, i na pismenom i na usmenom dijelu, nosi od 0 do 5 bodova, a konačan broj dobija se tako što se zbir bodova članova komisije dijeli sa brojem članova komisije.

Prema Općim pravilima primjenjivim na javne konkurse u institucijama EU, odbor, odnosno komisija za izbor odlučuje o težini testova i bira njihov sadržaj na temelju prijedloga koji su došli iz EPSO-a. Testovi se ocjenjuju pomoću računara. Od kandidata se traže da dokažu da posjeduju opće kompetencije: analiziranje i rješavanje problema, komunikacija, usmjerenost na kvalitet i rezultate, učenje i razvoj, određivanje prioriteta i organiziranje rada, otpornost, rad s drugima i sposobnost vođenja (za rukovodioce).<sup>98</sup> Posebne kompetencije su povezane sa opisom poslova.

Ovisno o konkursu, tačno je određeno koje elemente test može uključivati: studiju slučaja, prezentacijske vještine, strukturirani intervju, rad u grupama, simulaciju e-sandučića, praktičan test znanja jezika, druge testove koji se odnose na specifične vještine, testove verbalnog, numeričkog i apstraktnog zaključivanja te test situacijskog prosuđivanja (ako ti testovi nisu organizirani u ranijoj fazi konkursa).<sup>99</sup>

Svim kandidatima koji su sudjelovali u testiranju u centru za procjenu kandidata šalje se „indeks kompetencija“ koji sadrži kvantitativan i kvalitativan pregled njihovih rezultata u centru za procjenu.<sup>100</sup>

Crnogorska Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu uređuje i posebne kriterije koji se, pored onih koji se ocjenjuju na provjeri sposobnosti (stručnom ispitu), vreduju u

<sup>92</sup> Čl. 36 st. 3 ZDSBD (bilj. 22).

<sup>93</sup> Čl. 25 st. 4 Pravilnika BD (bilj. 23).

<sup>94</sup> *Ibid*, st. 1 i 2.

<sup>95</sup> *Ibid*, čl. 26 st. 1.

<sup>96</sup> Sl. I. CG 4/13.

<sup>97</sup> Čl. 13 i 15 Uredbe o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu Crne Gore (bilj. 96).

<sup>98</sup> Odjeljak 1.2 al. 1 Općih pravila primjenjivih na javne konkurse (bilj. 39).

<sup>99</sup> *Ibid*, odjeljak 2.5 al. 4.

<sup>100</sup> *Ibid*, odjeljak 2.6 al. 3.

postupku prijema u državnu službu. Ti kriteriji propisani su u crnogorskom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, a to su: stručni i radni kvaliteti kandidata te prosječna ocjena studiranja, odnosno školovanja. Boduju se kvalitet rada po ocjeni ranijih poslodavaca, radno iskustvo, sposobnost prilagođavanja poslovima drugog radnog mjesta, postignuti izuzetni rezultati, stručna usavršavanja i naučna zvanja, objavljeni naučni i stručni radovi.<sup>101</sup> Pomenutom uredbom uređen je sistem procentulnog vrednovanja svih kriterija.

U Općim pravilima primjenjivim na javne konkurse opisana je jedna faza koja uopće ne postoji u našim propisima i propisima susjednih država. Kandidat se na konkurs prijavljuje tako što otvara račun na portalu EPSO-a (koji vrijedi za sve buduće prijave), a ako se radi o konkursu za specijalizirano radno mjesto od kandidata se može tražiti da u prijavi na konkurs, u kartici „*talent screener*“ (izbor talenata), odgovori na niz specifičnih pitanja o svom iskustvu i kvalifikacijama. To je početna faza „odabira baziranog na kvalifikacijama“.<sup>102</sup> U toj fazi, prije polaganja testova u centru za procjenu, komisija za izbor ocjenjuje prijave kandidata i bira one kandidate čije kvalifikacije (posebno diplome i profesionalno iskustvo) najbolje odgovaraju dužnostima i kriterijima odabira navedenim u javnom konkursu. Taj odabir se bazira isključivo na odgovorima kandidata u prijavi. Kandidati koji imaju najveći broj bodova pozivaju se u centar za procjenu kandidata.

## 5. Izbor i postavljenje kandidata

### 5.1. Izbor s liste uspješnih kandidata i postavljenje kandidata

Prema odredbama Odluke BiH, ukupan zbir bodova svakog kandidata na stručnom ispitu predstavlja zbir bodova koje je kandidat osvojio na pismenom dijelu stručnog ispita i na intervjuu.<sup>103</sup> Komisija za izbor utvrđuje listu uspješnih kandidata u skladu sa ukupnim zbirom bodova pojedinih kandidata postignutih na stručnom ispitu.<sup>104</sup> Na državnom nivou, najuspješnijeg kandidata sa liste uspješnih kandidata agencija postavlja na odgovarajuće radno mjesto.<sup>105</sup>

Prema federalnim podzakonskim aktima, zbir procenata ostvaren na pismenom dijelu stručnog ispita i na intervjuu, podijeljen sa dva, predstavlja ukupan procenat osvojenih bodova na stručnom ispitu za svakog kandidata.<sup>106</sup> Komisija za izbor utvrđuje listu kandidata u skladu sa rezultatima postignutim na stručnom ispitu.<sup>107</sup> Listu uspješnih kandidata čine kandidati koji su na stručnom ispitu postigli najmanje 70% od ukupnog broja bodova. Listu uspješnih kandidata agencija dostavlja rukovodiocu organa državne službe u čije je ime proveden javni konkurs.

Na federalnom nivou, rukovodilac organa državne službe, uz prethodno pribavljeno mišljenje agencije, postavlja kandidata sa liste uspješnih kandidata, i to onog kandidata za kojeg procjeni

<sup>101</sup> Čl. 12 Uredbe o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu Crne Gore (bilj. 96).

<sup>102</sup> Odjeljak 2.4 Općih pravila primjenjivih na javne konkurse (bilj. 39).

<sup>103</sup> Čl. 28 st. 2 Odluke BiH (bilj. 14).

<sup>104</sup> *Ibid*, čl. 28 st. 1.

<sup>105</sup> *Ibid*, st. 3.

<sup>106</sup> Čl. 28 Uredbe FBiH (bilj. 16).

<sup>107</sup> *Ibid*, čl. 29.

da će najbolje obavljati poslove radnog mjesta na koje se kandidat postavlja.<sup>108</sup> Rukovodilac organa državne službe dužan je, u roku od pet dana od dana prijema liste uspješnih kandidata, da zatraži od agencije mišljenje o postavljenju kandidata za državnog službenika. Ukoliko rukovodilac organa državne službe ne zatraži mišljenje u navedenom roku, agencija će u roku od pet dana dati mišljenje o postavljenju kandidata koji je na stručnom ispitu postigao najbolji rezultat.<sup>109</sup>

Na nivou Republike Srpske, komisija sačinjava listu uspješnih kandidata koju sa kompletnom dokumentacijom dostavlja agenciji.<sup>110</sup> Agencija sačinjava prijedlog za zapošljavanje i postavljenje najuspješnijeg kandidata s liste.<sup>111</sup> Ukoliko dva ili više kandidata imaju isti broj bodova, prijedlog za postavljenje sačinjava se prema redoslijedu koji komisija predlaže glasanjem. Ukoliko komisija prilikom glasanja ne donese odluku, spisak se sačinjava po azbučnom redu.<sup>112</sup> Postupak postavljenja mora se završiti u roku od 15 dana od dana prijema prijedloga agencije, odnosno roku od 30 dana za državne službenike koje postavlja vlada.<sup>113</sup>

U Brčko Distriktu BiH, komisija za izbor dostavlja rang listu s preporukom za izbor kandidata gradonačelniku u roku od 24 sata od obavljenog intervjua. Gradonačelnik, s dostavljene rang liste, pismeno potvrđuje izbor kandidata koji je ostvario najveći broj bodova, osim u slučaju kada je vodeći računa o sastavu stanovništva potrebno imenovati drugog kandidata s rang liste, uz saglasnost zamjenika gradonačelnika i glavnog koordinatora vlade.<sup>114</sup>

Liste uspješnih kandidata se na državnom i federalnom nivou dostavljaju kandidatima koji su učestvovali na stručnom ispitu. U Brčko Distriktu BiH, o rezultatima izbora kandidata pismeno se obavještava svaki kandidat koji je podnio prijavu.<sup>115</sup> U Republici Srpskoj rezultati se objavljuju se na internet stranici agencije,<sup>116</sup> a obavještenje i rješenje o postavljenju, odnosno izboru dostavlja se svim kandidatima koji su učestvovali na intervjuu.<sup>117</sup>

Izvještaji sa postupka provjere sposobnosti u Crnoj Gori se u cilju podizanja transparentnosti samog postupka objavljuju na internet stranici Uprave za kadrove Crne Gore. U institucijama EU, komisija za izbor sastavlja listu uspješnih kandidata koja se objavljuje u Službenom listu EU i na internet stranici ESPO-a.<sup>118</sup>

## 5.2. Izbor s liste uspješnih kandidata i postavljenje rukovodećeg državnog službenika

Rukovodećeg državnog službenika s liste uspješnih kandidata na državnom i federalnom nivou bira rukovodilac institucije koja je raspisala konkurs.

<sup>108</sup> Čl. 3 Pravilnika FBiH (bilj. 17).

<sup>109</sup> *Ibid*, čl. 4.

<sup>110</sup> Čl. 20 Pravilnika RS (bilj. 21).

<sup>111</sup> *Ibid*, čl. 21 st. 2.

<sup>112</sup> *Ibid*, st. 3 i 4.

<sup>113</sup> *Ibid*, čl. 24.

<sup>114</sup> Čl. 41 st. 3 i 4 ZDSBD (bilj. 22).

<sup>115</sup> *Ibid*, čl. 42 st. 6.

<sup>116</sup> Čl. 22 Pravilnika RS (bilj. 21).

<sup>117</sup> Čl. 38 st. 1 ZDSRS (bilj. 19).

<sup>118</sup> Odjeljak 2.6 al. 2 Općih pravila primjenjivih na javne konkurse (bilj. 39).

Na državnom nivou, u slučaju kada je riječ o rukovodećem državnom službeniku, agencija dostavlja organu nadležnom za postavljenje listu uspješnih kandidata sa mišljenjem za imenovanje.<sup>119</sup> Državni službenici se postavljaju na sljedeći način: rukovodeće državne službenike imenuje nadležna institucija po prethodno pribavljenom mišljenju agencije sa liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs. Ukoliko se ne izvrši imenovanje na ovaj način, u roku od 30 dana od dana prijema mišljenja agencije i liste uspješnih kandidata, ako posebnim propisom nije određen kraći rok, agencija će po službenoj dužnosti imenovati najuspješnijeg kandidata.<sup>120</sup>

Rukovodećeg državnog službenika na federalnom nivou imenuje rukovodilac organa sa liste uspješnih kandidata. Ako se radi o imenovanju rukovodioca organa državne službe koji je državni službenik, organ nadležan za imenovanje odlučuje kojeg će kandidata s liste uspješnih kandidata imenovati na radno mjesto u organu državne službe.<sup>121</sup>

Rukovodeće državne službenike u Republici Srpskoj (pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, rukovodilac republičke uprave, republičke upravne organizacije, njihovi zamjenici i pomoćnici, glavni republički inspektor, sekretar u agenciji) postavlja vlada na osnovu javnog konkursa, na prijedlog agencije i na period od pet godina sa mogućnošću obnove mandata na osnovu javnog konkursa.<sup>122</sup>

Crnogorski Zakon o državnim službenicima posebno uređuje izbor „visokog rukovodnog kadra“ i imenovanja rukovodilaca („starješine“) organa uprave. Izbor visokog rukovodnog kadra vrši se na javnom konkursu, a provjeru sposobnosti kandidata vrši komisija putem posebno strukturiranog intervjua.<sup>123</sup> Za izbor kandidata važe iste odredbe kao za popunu radnog mjesta državnog službenika,<sup>124</sup> odnosno postavlja se, u pravilu, najbolje ocijenjeni kandidat.<sup>125</sup> Visoki rukovodni kadar postavlja se na period od pet godina i po isteku tog roka može biti ponovo postavljen.<sup>126</sup> Takvo je rješenje i u Republici Srpskoj. Starješina organa uprave se takođe bira na javnom konkursu, a resorni ministar, nakon obavljenog razgovora sa svim kandidatima, vladi predlaže imenovanje.<sup>127</sup>

U Federaciji BiH pripremaju se izmjene propisa kako bi se ograničili mandati rukovodećih državnih službenika i rukovodilaca federalnih uprava i upravnih organizacija.<sup>128</sup>

### 5.3. Odredbe koje dozvoljavaju izbor kandidata sa lošijim rezultatom

Izmjenama Pravilnika FBiH 2013. godine uvedeno je pravilo da državnog službenika s liste uspješnih kandidata bira rukovodilac institucije koja je raspisala konkurs, po svojoj procjeni i to ne mora biti kandidat koji je na stručnom ispitu imao najbolji rezultat. Rukovodilac bira onog

<sup>119</sup> Čl. 28 st. 6 Odluke BiH (bilj. 14).

<sup>120</sup> Čl. 28 st. 2 i 3 ZDSBiH (bilj. 13).

<sup>121</sup> Čl. 5 Pravilnika FBiH (bilj. 17).

<sup>122</sup> Čl. 26 ZDS RS (bilj. 19).

<sup>123</sup> Čl. 53 st. 5 Zakona o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore (bilj. 32).

<sup>124</sup> *Ibid*, st. 7.

<sup>125</sup> *Ibid*, čl. 54 st. 1.

<sup>126</sup> *Ibid*, čl. 55 st. 2.

<sup>127</sup> *Ibid*, čl. 57 st. 3.

<sup>128</sup> V. bilj. 2.

kandidata „za kojeg procjeni da će najbolje obavljati poslove radnog mjesta na koje se vrši postavljenje“. Rukovodilac je često politička osoba izabrana ili imenovana na mandatni period. Pitanje je kako će to rukovodilac procijeniti kada ne učestvuje na stručnom ispitu, ni na pismenom dijelu niti na intervjuu. Procjena je moguća samo u slučaju da rukovodilac poznaje rad kandidata, odnosno kada kandidat već radi u instituciji koja je raspisala javni konkurs. Rukovodilac ima mogućnost da svaki put bira kandidata kojeg želi bez obzira na rezultat, tako da se u nepovoljniji položaj stavlja kandidat koji je ostvario najbolji rezultat.

Zanimljivo je i da hrvatski Zakon o državnim službenicima takođe predviđa testiranje i razgovor u postupku javnog konkursa te da se izbor kandidata obavlja između deset kandidata koji imaju najbolji rezultat na provedenom testiranju i intervjuu.<sup>129</sup> Srbijanski Zakon o državnim službenicima takođe propisuje da konkursna komisija listu kandidata koji su sa najboljim rezultatom ispunili mjerila propisana za izbor upućuje rukovodiocu organa koji bira kandidata sa liste za izbor.<sup>130</sup>

Crnogorski Zakon o državnim službenicima propisuje da komisija za izbor utvrđuje rang listu za izbor koja sadrži pet najbolje ocijenjenih kandidata ili više, ako su isto ocijenjeni, i upućuje je rukovodiocu organa koji po pravilu bira najbolje ocijenjenog kandidata.<sup>131</sup> Izuzetno, rukovodilac organa može izabrati i drugog kandidata sa liste za izbor, nakon obavljenog intervjua sa svim kandidatima sa liste, uz obrazloženje razloga za takvu odluku.<sup>132</sup> U zakonu je navedeno da prilikom donošenja takve odluke o izboru kandidata, rukovodilac organa vodi računa o srazmjernoj zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica, o rodno balansiranoj zastupljenosti, kao i o zapošljavanju lica sa invaliditetom.<sup>133</sup>

I u BiH je otvoreno pitanje raspodjela pozicija u skladu sa etničkom pripadnošću koja ne korespondira sa zapošljavanjem koje se temelji na merit načelu, “u praksi su radna mjesta rukovodećih državnih službenika najčešće podijeljena po etničkoj liniji sa političkom pripadnošću kao glavnim faktorom za sigurnost radnog mjesta”.<sup>134</sup> Ovo pitanje uređuje jedino ZDSBD (v. bilj. 114).

Upravo je odredbama kojima se dalo pravo rukovodiocu da bira bilo kojeg kandidata s liste uspješnih kandidata, pored odredbi koje dozvoljavaju zapošljavanje u državnu službu na određeno vrijeme, bez konkursa, otvoren veliki prostor za zloupotrebe i korupciju pri zapošljavanju u državnu službu. To je posebno izraženo kod izbora i postavljenja rukovodećih državnih službenika, koje i na državnom i na federalnom nivou postavlja rukovodilac. Ne treba posebno isticati da je ovim otvorena mogućnost za politički utjecaj na postavljenje. Rukovodeće pozicije u državnoj službi su zakonima o državnoj službi u BiH definirane kao nepolitičke, kao i rukovodeće pozicije u javnom sektoru, ali svakodnevna praksa u posljednjih 15 godina pokazuje

<sup>129</sup> Čl. 51 st. 2 Zakona o državnim službenicima Hrvatske (bilj. 34).

<sup>130</sup> Čl. 57 st. 1 i 2 Zakona o državnim službenicima Srbije (bilj. 33).

<sup>131</sup> Čl. 45 st. 2 Zakona o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore (bilj. 32).

<sup>132</sup> *Ibid*, st. 3.

<sup>133</sup> *Ibid*, st. 4.

<sup>134</sup> Maslo (bilj. 36), s. 27.

da su one gotovo u potpunosti političke. Procjena je da je riječ o oko 20.000 upravljačkih i rukovodećih pozicija u javnom sektoru<sup>135</sup> na svim nivoima u BiH.<sup>136</sup>

## 6. Žalba i tužba

### 6.1. Oспоравати се може само regularnost provedenog postupka

Kandidat koji nije zadovoljio na pismenom dijelu stručnog ispita ili na intervjuu, kao i kandidat koji se plasira ili ne plasira na listu uspješnih kandidata, može izjaviti žalbu odboru za žalbe, kojom može samo osporavati regularnost provedenog postupka konkursa.<sup>137</sup> Žalba se na svim nivoima može podnijeti samo zbog formalnih nedostataka (sadržaj pismenog dijela, sadržaj intervju, netačno zbrajanje bodova, nevođenje zapisnika, nepopunjavanje obrazaca i sl).

Kandidat na javnom konkursu za posao u instituciji EU ima pravo zatražiti preispitivanje bilo koje odluke koju je donio odbor za odabir ili EPSO, a koja izravno i neposredno utječe na njegov pravni status u javnom konkursu (tj. na njegove rezultate i/ili činjenicu da prolazi u sljedeću konkursnu fazu ili ne). Kandidat može podnijeti zahtjev za preispitivanje iz dva razloga: zato što postupak sadržava bitnu nepravilnost i zato što komisija za izbor ili EPSO nisu poštovali pravila postupka javnog konkursa.<sup>138</sup>

I srbijanski Zakon o državnim službenicima predviđa pravo nezadovoljnog kandidata da na „rješenje o prijemu“ uloži žalbu. Razlozi su navedeni u zakonu: ako smatra da izabrani kandidat ne ispunjava uslove za zaposlenje na radnom mjestu ili da su se u izbornom postupku desile takve nepravilnosti koje bi mogle utjecati na objektivnost njegovog ishoda.<sup>139</sup> Iste razloge predviđa i Pravilnik RS-a.<sup>140</sup>

Prema podacima Odbora državne službe za žalbe BiH<sup>141</sup> u periodu od 2010. do 2014. godine, na „obavještenje o rezultatima stručnog ispita“ uloženo je ukupno 225 žalbi nezadovoljnih kandidata. Žalbe su se odnosile na regularnost procedure stručnog ispita i na ocjenu komisije – pošto nije dozvoljena žalba na ocjenu komisije pretpostavljam da se u ovim žalbama radilo o pogrešnom zbrajanju bodova. U periodu od tri godine (2010., 2011. i 2012. godina), uloženo je 88 žalbi, uvaženo 11, a odbijeno 55 žalbi (ostale žalbe riješene su na drugi način). Broj žalbi je u 2014. godini u odnosu na ranije godine drastično povećan, u 2014. godini uložene su 103 žalbe.

<sup>135</sup> Stalna tijela pri vladama, upravne organizacije pri ministarstvima, vladine institucije i uredi, samostalne i posebne upravne organizacije, fondovi, fondacije, javne ustanove i javna preduzeća, države kompanije i njihovi direktori, upravni i nadzorni odbori, vijeća, komisije...

<sup>136</sup> Centri civilnih inicijativa, *Politike, procedure i prakse imenovanja i zapošljavanja u organima javne uprave u Bosni i Hercegovini, rezime analize*, 2014. Dostupno na: <http://www.cci.ba/pubs/1/21/1.html>, očitanje: 31. 03. 2015.

<sup>137</sup> Čl. 31 st. 1 Odluke BiH (bilj. 14).

<sup>138</sup> Odjeljak 3.4.3 al. 2 i 3 Općih pravila primjenjivih na javne konkurse (bilj. 39).

<sup>139</sup> Čl. 59 st. 4 Zakona o državnim službenicima Srbije (bilj. 33).

<sup>140</sup> Čl. 28 st. 2 Pravilnika RS (bilj. 21).

<sup>141</sup> Rješenje Odbora državne službe za žalbe BiH o odobrenju pristupa informacijama na zahtjev D. Klovo Kajić, br. 01-1-07-3-1/2-15 od 06. 03. 2015.

Prema podacima Odbora državne službe za žalbe Federacije BiH<sup>142</sup> u periodu od 2010. do 2014. godine, na „obavještenje o rezultatima konkursa“ uloženo je 1.600 žalbi nezadovoljnih kandidata. Odbijene su 1283 žalbe, a uvaženo je 198 žalbi (ostale žalbe riješene su na drugi način). Broj žalbi je povećan u 2014. godini, uložene su 462 žalbe. Odgovor na pitanje o razlozima zbog kojih je kandidat uložio žalbu te o razlozima zbog kojih je žalba uvažena ili odbijena traži uvid u svaki pojedinačni predmet.

### 6.3. Ocjena ne može biti razlog za žalbu

Ne postoji mogućnost žalbe na ocjenu koju je kandidat dobio od određenog člana komisije. Ova nemogućnost pravda se „diskrecionim pravom“ te “nezavisnošću” članova komisije: “Kako je zakonom propisano da su članovi komisije nezavisni, pojedine ocjene dodijeljene od članova komisije ne mogu biti razlog za izjavljivanje žalbe, niti se mogu preispitivati u postupku po pravnim lijekovima”, formulacija je iz Odluke BiH.<sup>143</sup>

To znači da kandidat nema pravo da zna zašto i kako je ocijenjen. Oduzimanjem prava kandidatu da se žali na ocjenu, oduzeto mu je njegovo najjače oružje u borbi za posao. Pravo da propituje ocjenu nemaju ni odbori za žalbe u postupku po žalbi kandidata. Ocjene se ne mogu preispitivati ni u sudskom postupku. To je za pogođenog kandidata nepravedno, a takav sistem ne pogoduje samokorekturama i naknadnom educiranju kandidata. Budući da kandidat nikada neće saznati razloge za lošiju ocjenu, on neće korigirati vlastite greške i na taj način ne može učiti uz institucionalnu podršku.

Broj bodova predstavlja procenat u kojem je kandidat tačno uradio zadatak. Na državnom nivou ne postoji unaprijed napisan odgovor na pitanje u odnosu na koji se može mjeriti tačnost odgovora kandidata. Zbog toga ne trebaju čuditi situacije u kojima na pismenom dijelu stručnog ispita kandidata na državnom nivou članovi komisije za isti zadatak ocjenjuju krajnje različitim ocjenama (ili loše ili odlično), a kandidati se ne mogu žaliti na raspon ocjena koji se na prvi pogled ne može opravdati pozitivnim znanjem ili neznanjem.<sup>144</sup> Ukoliko je tačno uradio zadatak, a od člana komisije je za zadatak dobio lošu ocjenu, kandidat je oštećen. Kandidat je tako u potpunosti prepušten subjektivnoj ocjeni člana komisije čak i kada je u pitanju objektivni kriterij na pismenom dijelu ispita (zadatak i njegova tačnost).

Ista opaska odnosi se i na usmeni dio stručnog ispita i na državnom i ne federalnom nivou. Kandidat je prepušten subjektivnoj ocjeni kada je u pitanju tačnost odgovora na konkretna pitanja u vezi sa radnim mjestom na koje se kandidat prijavio (na federalnom nivou to su rubrike „Obrasca za ocjenu kandidata na intervjuu“: predznanje o poslu i relevantno radno iskustvo).

<sup>142</sup> Odgovor Odbora državne službe za žalbe FBiH na zahtjev D. Klovo Kajić za pristup informacijama, od 27. 02. 2015.

<sup>143</sup> Čl. 31 st. 4 Odluke BiH (bilj. 14).

<sup>144</sup> Na konkursu u Direkciji za evropske integracije BiH za poziciju stručnog savjetnika, pet članova komisije dali su autorici sljedeće ocjene za jedan zadatak: 59, 65, 80, 70, 80. Ukupan rezultat za zadatak iznosio je 71,67 bodova. Za drugi zadatak su uslijedile ocjene: 25, 30, 78, 65, 70, a ukupan rezultat bio je 55,00 bodova. Ukupna ocjena oba zadatka bila je 63,33 bodova. Tako nije skupljeno potrebnih 75% bodova za prolazak pismenog dijela stručnog ispita.

Na državnom nivou je moguće da kandidat ne dobije minimalnih 16 bodova da “položi intervju”, a da ne zna kako i zašto.<sup>145</sup> I na državnom i na federalnom stručnom ispitu usmeni dio – intervju – donosi presudan broj bodova u odnosu na pismeni dio i jedan kandidat može biti bolji od drugog za neznatan dio jednog procenta. Na nivou Republike Srpske postoji samo ulazni intervju koji se boduje i koji je presudan za izbor kandidata.

Ocjena ne može biti razlog za žalbu ni po rješenju iz Općih pravila primjenjivih na javne konkurse u institucijama EU: Kandidati ne mogu osporiti valjanost ocjene kojom je komisija za izbor vrednovala kvalitetu njihovih rezultata na testu. Ta je ocjena izraz vrednosnog suda i obuhvaćena je širokim diskrecijskim pravom koje uživa komisija za izbor.<sup>146</sup> Međutim, upravo se kriteriji „predznanje o poslu“ i „relevantno radno iskustvo“ prema praksi u EU, ali i u Crnoj Gori, vrednuju i ocjenjuju, ne na stručnom dijelu ispita, odnosno na provjeri sposobnosti, nego izvan stručnog ispita. Takvu dobru praksu treba preuzeti, kako bi se subjektivnost u ocjenjivanju svela na najmanju moguću mjeru. U toj situaciji, rješenje da ocjena ne može biti razlog za žalbu imalo bi svoje opravdanje. U vezi s tim, kada je riječ o „odabiru baziranom na kvalifikacijama“, neuspješnim kandidatima šalje se tabela u kojoj je naveden ponder za svako pitanje u kartici “odabir talenata” i bodovi koje im je komisija za izbor dodijelila za svaki odgovor. Kada je riječ o rezultatima testa, kandidatima se šalje indeks kompetencija koji sadržava ukupne ocjene za svaku od kompetencija i primjedbe komisije za izbor.<sup>147</sup>

### 6.3. Žalba ne odlaže prijem kandidata

U propisu Brčko Distrikta, navedeno je da se rješenje o zasnivanju radog odnosa donosi u roku od osam dana od konačnosti odluke o izboru kandidata.<sup>148</sup> U podzakonskim propisima o prijemu u državnu službu državnog i entitetskog nivoa nisu navedene odredbe da žalba odboru državne službe za žalbe na „obavještenje o rezultatima stručnog ispita/konkursa“ odlaže prijem, odnosno postavljenje kandidata. Naprotiv, žalba odboru protiv akata o postavljenju ne odgađa njihovo izvršenje. U podzakonskim propisima državnog i federalnog nivoa navedeno je da se ona smatra žalbom na zaključak u upravnom postupku i da se žalba može podnijeti odboru državne službe za žalbe u roku osam dana na državnom nivou, odnosno 15 dana na federalnom nivou, od dana prijema obavještenja o rezultatima.<sup>149</sup> Prema odredbama upravnog prava, žalba na zaključak ne odgađa izvršenje. Shodno tome, institucija može izvršiti prijem kandidata bez obzira na žalbu nezadovoljnog kandidata. Time žalba gubi svoj smisao. Osim nemogućnosti da se žale na ocjenu koju su dobili na stručnom ispitu, ovo je druga najveća prepreka kandidatima da se izbore za svoja prava. Odluka odbora po žalbi je konačna, a može se osporavati samo podnošenjem tužbe<sup>150</sup> kojom se pokreće upravni spor.<sup>151</sup> Na žalbe i tužbe plaćaju se takse u skladu sa

<sup>145</sup> Na konkursu u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH, tri kandidatkinje, među kojima je i autorica, položile su pismeni dio stručnog ispita za poziciju šefa odsjeka. Ukupan broj bodova koje je ostvarila autorica na pismenom dijelu ispita bio je 93,33. Nakon intervjua obavještene smo da „niko od kandidata na intervjuu nije osvojio najmanje 16 bodova“. Ovakvo ocjenjivanje je jedan od načina provedbe prakse raspodjele pozicija po etničkoj liniji u državnoj službi. Pozicija je bila rezervirana za pripadnika naroda kojem ne pripadaju tri kandidatkinje koje su položile pismeni dio stručnog ispita.

<sup>146</sup> Odjeljak 3.4.3 al. 3 Općih pravila primjenjivih na javne konkurse (bilj. 39).

<sup>147</sup> *Ibid.*, odjeljak 3.3.

<sup>148</sup> Čl. 45 st. 1 ZDSBD (bilj. 22).

<sup>149</sup> Čl. 31 st. 2 i 3 Odluke BiH (bilj. 14); čl. 31 st. 2 Uredbe FBiH (bilj. 16); čl. 8 st. 2 Pravilnika FBiH (bilj. 17).

<sup>150</sup> Čl. 31 st. 5 Odluke BiH (bilj. 14); čl. 110 ZDSRS (bilj. 19).

propisima kojima su uređene administrativne, odnosno sudske takse.<sup>152</sup> Za nezaposlene kandidate, ove odredbe mogu predstavljati smetnju da traže poništenje konkursa.

Hrvatski Zakon o državnim službenicima predviđa pravo nezadovoljnog kandidata da odboru za državnu službu uloži žalbu u roku od 15 dana nakon dostavljanja „rješenja o prijemu u državnu službu“ koje se dostavlja svim kandidatima koji su učestvovali na konkursu. Tek po izvršnosti tog rješenja, donosi se „rješenje o rasporedu na radno mjesto“.<sup>153</sup> Po odredbama Uredbe o raspisivanju javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi Hrvatske,<sup>154</sup> žalba odgađa izvršenje rješenja.<sup>155</sup>

#### 6.4. Pravo kandidata na pristup informacijama

Pitanje pristupa dokumentaciji nije uređeno propisima u BiH. Svi zakoni susjednih zemalja predviđaju pravo kandidata da ostvari uvid u dokumentaciju. U Srbiji, kandidat koji je učestvovao u javnom konkursu ima pravo da pregleda svu dokumentaciju javnog konkursa.<sup>156</sup> I crnogorski Zakon o državnim službenicima takođe predviđa da kandidat koji se prijavio na oglas ima pravo da pregleda dokumentaciju.<sup>157</sup> Po Uredbi o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi Hrvatske, svi kandidati imaju pravo uvida u dokumentaciju, odnosno pravo uvida u rezultate.<sup>158</sup> Uz žalbu se dostavljaju svi testovi i bilješke s intervju.<sup>159</sup>

U procedurama zapošljavanja u institucije EU, svaku odluku koja se odnosi na određenu osobu i na nju negativno utječe potrebno je obrazložiti.<sup>160</sup> Obavezom navođenja razloga želi se osigurati da osoba na koju se odluka odnosi dobije informacije potrebne za utvrđivanje utemeljenosti i da se omogući sudsko preispitivanje odluke.<sup>161</sup> Tajnost postupaka komisije za izbor ne dopušta otkrivanje stajališta pojedinih članova, kao ni otkrivanje bilo kakvih faktora koji se odnose na ocjenu koju je kandidat dobio pojedinačno ili u usporedbi s drugim kandidatima.<sup>162</sup> Detalji bodovanja su tajni i ne objavljuju se.<sup>163</sup>

#### 6.5. Podnošenje tužbe i postupak po tužbi

Prema propisima koji reguliraju materiju *upravnog spora*, nadležni sud, po tužbi nezadovoljnog kandidata protiv odluke po žalbi, može donijeti odluku da stvar vrati odboru državne službe za

<sup>151</sup> Čl. 31 st. 5 Odluke BiH (bilj. 14).

<sup>152</sup> *Ibid*, st. 6.

<sup>153</sup> Čl. 52 st. 4 Zakona o državnim službenicima Hrvatske (bilj. 34).

<sup>154</sup> NN 74/10, 142/11 i 53/12.

<sup>155</sup> Čl. 25 st. 3 Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi Hrvatske (bilj. 154).

<sup>156</sup> Čl. 59 st. 6 Zakona o državnim službenicima Srbije (bilj. 33).

<sup>157</sup> Čl. 4 st. 1 Zakona o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore (bilj. 32).

<sup>158</sup> Čl. 24 st. 1 Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi Hrvatske (bilj. 154).

<sup>159</sup> Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/odbor-za-drzavnu-sluzbu-1129/postupanje-tijela-prvog-stupnja/1133>, očitavanje: 27. 03. 2015.

<sup>160</sup> Odjeljak 3.3 Općih pravila primjenjivih na javne konkurse (bilj. 39).

<sup>161</sup> *Ibid*, st. 3.3.1 al. 3.

<sup>162</sup> *Ibid*, al. 4.

<sup>163</sup> *Ibid*, st. 3.3.1.2 al. 3.

žalbe na ponovno odlučivanje. Odbor može ponovo da donese istu odluku tj. da odbaci žalbu kandidata. Tada kandidat može ponovo podnijeti drugu, novu tužbu po istoj stvari. Kandidat mora računati s tim da može dva puta podnositi tužbu sudu povodom istog konkursa.

Pored opcije suda da vrati stvar odboru državne službe za žalbe na ponovno odlučivanje, postoji i opcija da sam sud riješi stvar i poništi izbor kandidata. Prema podacima Suda BiH,<sup>164</sup> u proteklih pet godina nijedan predmet nije riješen na ova dva načina. U periodu od 2010. do 2014. godine, provedeno je bezbroj konkursa na državnom nivou, a protiv odluka Odbora državne službe za žalbe BiH kojima je odbačena ili odbijena žalba kandidata na „obavještenje o rezultatima stručnog ispita“ podnijete su dvije tužbe. Nije bilo sudskih odluka kojima je tužba uvažena i upravna stvar riješena. Nije bilo sudskih odluka kojima je tužba uvažena i određen nadležni organ koji će donijeti novo rješenje. Dva postupka su u toku.

Ako se ima u vidu podatak Odbora državne službe za žalbe BiH da je u periodu od 2010. do 2012. godine odbijeno 55 žalbi nezadovoljnih kandidata koji su učestvovali na stručnom ispitu, te pretpostavi da je tokom 2013. i 2014. godine takođe bilo odbijenih žalbi, postavlja se pitanje koji su razlozi za tako mali broj tužbi protiv Odbora državne službe za žalbe BiH. Smatram da su glavni razlog odredbe Odluke BiH koje propisuju da nezadovoljni kandidati mogu samo osporavati regularnost provedenog postupka, a ne i ocjene koje su im dali članovi komisije za izbor. Osim toga, postavlja se i pitanje kakav je smisao podnošenja tužbe, isplati li se investirati radno vrijeme i novac nezadovoljnog kandidata, kada je kandidat koji je izabran na konkursu zasnovao radni odnos u instituciji.

U periodu od 2010. do 2014. godine, Odbor državne službe za žalbe FBiH odbio je 1.283 žalbe. Do zaključenja ovog rada od Općinskog suda u Sarajevu nisam dobila podatak o broju podnesenih tužbi protiv odluka odbora po žalbi.

## 7. Zaključak

Najveći prostor za nepotizam i korupciju daju odredbe o zapošljavanju na određeno vrijeme i odredbe koje daju pravo rukovodiocu institucije da sa liste uspješnih kandidata bira kandidata „po svojoj procjeni“. Rukovodilac ne učestvuje na stručnom ispitu, a procjena je moguća samo ukoliko rukovodilac lično poznaje kandidate i njihov rad. Pretpostavka je da je većina konkursa raspisana za radna mjesta na kojima kandidat već radi, naime za kandidata kojeg je rukovodilac izabrao bez javnog konkursa i konkurencije. Ne smije se pri tom isključiti značaj rodbinskih, stranačkih i prijateljskih veza. Zbog toga se i ustalila formulacija da šanse za posao u državnoj službi imaju „podobni a ne sposobni“. Takva situacija demoralizuje visoko kvalificirane kandidate da se javljaju na javne konkurse, jer se uzalud pripremaju i izdvajaju svoje vrijeme i novac za dolazak na stručne ispite za mjesta u državnoj službi koja su već rezervirana.

Za uspjeh kandidata najzaslužnija je komisija za izbor. Dva člana komisije dolaze iz reda institucije koja je objavila konkurs (u RS-u tri člana) i mogući su stranački, rodbinski i prijateljski pritisci, posebno kada je riječ o konkursima na lokalnom nivou.

Odredbama o žalbi isključeno je pravo kandidata da Odboru državne službe za žalbe uloži žalbu na ocjenu koju mu je na stručnom ispitu dodijelio član komisije za izbor. Tako je članovima

<sup>164</sup> Odgovor Suda BiH na zahtjev autorice za pristup informacijama od 25. 02. 2015.

komisije za izbor dat status „nepogrešivih“, kandidatu oduzeto najjače sredstvo da dokazuje da je najbolji kandidat, a odboru za žalbe dodijeljena uloga kontrolora forme konkursa. Ovo potvrđuje činjenica da su na državnom nivou, protiv odluka Odbora državne službe za žalbe BiH po žalbi kandidata na obavještenje o rezultatima stručnog ispita, podnijete samo dvije tužbe u proteklih pet godina. Oduzimanje prava žalbe na ocjenu bilo bi opravdano kada bi se postupak procjene sposobnosti prema merit načelu uskladio sa standardima država članica EU i dobrom praksom. Tako bi se subjektivnost pri ocjenjivanju svela na najmanju mjeru. Žalba ne odlaže postavljenje kandidata pa se otvara pitanje njene svrhe.

U centru pažnje građana BiH stoji zapošljavanje u državnu službu. Pored problema zloupotrebe stručnog ispita kao dijela javnog konkursa koji je ovdje prikazan, objavljeni su rezime i istraživanja udruženja građana o temi zapošljavanja u javni sektor. U tom pogledu, zakonodavni okvir koji regulira zapošljavanja u državnu službu i javni sektor treba sveobuhvatnu reformu.

Glavni cilj reforme je onemogućavanje zloupotrebe stručnog ispita (postupka selekcije). Nalazim da je u tom smislu potrebno:

1. propisati obavezu raspisivanja javnog konkursa za sve pozicije u javnom sektoru, a ne samo za pozicije u državnoj službi;
2. propisati obavezu raspisivanja javnog konkursa i smanjiti dužinu trajanja radnog odnosa u slučajevima zapošljavanja na određeno vrijeme;
3. raspisivanje internog oglasa ograničiti samo za slučaj prekobrojnosti;
4. detaljno urediti odredbe o sukobu interesa i izuzeću članova komisije za izbor;
5. umjesto termina “stručni ispit” koristiti termin “provjera sposobnosti”;
6. provjeru sposobnosti kandidata uskladiti sa dobrom praksom (primjeri: Crna Gora, EU), što uključuje uvođenje nove faze selekcije kandidata i posebnih kriterija koji se boduju mimo stručnog ispita;
7. izmijeniti odredbe koje dozvoljavaju rukovodiocu organa da sa liste uspješnih kandidata bira kandidata sa lošijim rezultatom;
8. pri izboru rukovodećih i ostalih državnih službenika prednost davati stručnosti a ne etničkoj pripadnosti;
9. urediti pitanje pristupa kandidata konkursnoj dokumentaciji;
10. detaljno urediti odredbe o žalbi kandidata u svim fazama i odredbe o izvršnosti rješenja o izboru/postavljenju kandidata.

U slučaju da u skorije vrijeme ne dođe do izmjena propisa koji uređuju zapošljavanje u državnu službu, državna služba će ostati ”rezervat podobnih“. U takvom sastavu ona nije sposobna za preuzimanje i provedbu *acquisa*.