

Mehmed Hadžić*

Prijem državnih službenika u institucijama BiH

Sadržaj

1. Uvod
2. Vrste radnih mjesta i izuzeće od primjene
3. Postupak popunjavanja upražnjenih radnih mjesta
 - 3.1. Interni premještaj
 - 3.2. Interni oglas
 - 3.3. Eksterni premještaj
 - 3.4. Javni oglas
4. Postavljenje državnog službenika i zaštita prava
5. Prijem državnih službenika u slučajevima kada je osnovana nova institucija BiH, ili kada Institucija BiH preuzme određene nadležnosti
6. Prijem državnog službenika putem direktnog preuzimanja iz institucija, odnosno organa državne službe entiteta i Brčko distrikta BiH
7. Probni rad
8. Zapošljavanje na određeno vrijeme
9. Zaključak

1. Uvod

Pozicija službeničkog sistema u pravnom sistemu se uvijek veže za javnu upravu. Javna uprava kako navodi I. Koprić je skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove. Javni su poslovi oni koji se obavljaju u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne političke zajednice te su kao takvi određeni propisom državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera. Dijelovi javne uprave su državna uprava (uprava na državnoj, nacionalnoj razini), teritorijalna samouprava (najčešće u obliku regionalne i lokalne samouprave) te javne službe¹.

Oslonom na navedeno pojmovno određenje, javna uprava u Bosni i Hercegovini je regulisana propisima koji se donose na državnom, entitetskom te na nivou Brčko distrikta BiH. S tim da

* Autor je docent na Pravnom fakultetu u Sarajevu, predaje radno pravo.

¹ I. Koprić, Suvremena javna uprava i njezino proučavanje- kompleksnost i integracija, *Zbornik radova u čast prof. dr. Simeona Gelevskog*, ss. 3 i 5 dostupan na: <http://www.academia.edu/11586329/Suvremena-javna-uprava-i-njezino-prou%C4%8Davanje-kompleksnost-i-integracija>, očitavanje 17. 09. 2015. „Ministarstvima rukovode ministri, koji su ujedno, u parlamentarnim sustavima, članovi vlade. Rukovoditelji drugih upravnih organizacija na državnoj razini obično nisu članovi vlade te imaju manju političku važnost. Među tim organizacijama relativno noviji fenomen su agencije, kao državne upravne organizacije koje djeluju u određenom upravnom području ali su značajno autonomne od ministarstva.“

treba imati u vidu da se ovdje ne radi o jedinstvenom pravnom sistemu u smislu gore navedenog „državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera“ nego o tri odvojena (Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine) i jednom paralelnom sistemu. Paralelnom u smislu mogućnosti da se u pojedinim oblastima, u manjoj ili većoj mjeri, pored entitetskih primjenjuju i državni propisi, osim u slučajevima primjene isključivo državnih propisa.

Poslovi uprave iz nadležnosti Bosne i Hercegovine kako se navodi u odredbi st. 1. čl. 2. Zakona o upravi² obavljaju ministarstva i upravne organizacije kao samostalne upravne organizacije, upravne organizacije u sastavu ministarstva, kao i druge institucije Bosne i Hercegovine osnovane posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave. Stavom 2. navedenog člana je propisano da određene poslove mogu obavljati preduzeća, ustanove i druga pravna lica, kad im je zakonom povjereno vršenje javnih ovlaštenja. One se nazivaju institucije sa javnim ovlaštenjima. Organi uprave u okviru svoje nadležnosti vrše sljedeće poslove: 1) vode politiku razvoja i izvršavaju zakone i druge propise, 2) vrše upravni nadzor nad provođenjem zakona i drugih propisa, 3) donose propise za provođenje zakona i drugih propisa, 4) predlažu i daju preporuke iz oblasti zakonodavstva, 5) daju odgovore na pitanja organa zakonodavne i izvršne vlasti koja se odnose na njihovu nadležnost i 6) obavljaju druge upravne i stručne poslove određene zakonom i drugim propisima³.

Službenički sistem u okviru javne uprave kao organizacije, koja ostvaruje društveno potrebne javne poslove, predstavlja ljudski aspekt organizacije, pored organizacionog i ciljnog. Tri osnovna dijela službeničkog sistema su: klasifikacioni sistem u obliku klasifikacije radnih mjesta, platni sistem i sistem napredovanja. Službenički sistemi se u osnovi dijele na karijerne, otvorene i kombinovane službeničke sisteme. Ova podjela se bazira na mogućnosti napredovanja javnih odnosno državnih službenika. Kod karijernih radna mjesta se popunjavaju onima koji su već zaposleni kao službenici. Za razliku od njih kod otvorenih napredovanje je moguće isključivo putem javnog konkursa. Kako ni jedan ni drugi u praksi ne postoje u čistom obliku najčešće prisutni je kombinovani sistem gdje se popunjavanje upražnjenog radnog mjesta uslovljava pokušajem premještanja ili raspisivanjem internog konkursa⁴.

Kako često može doći do poistovjećivanja jednih sa drugim ovdje treba razjasniti termine javni službenik i državni službenik. U njihovom međusobnom odnosu prema *I. Borkoviću* javni službenik je širi od pojma državni službenik. Posmatrano s organizacijskog stanovišta pojmom javnog službenika pokrivaju se sve osobe koje u svojstvu službenika obavljaju poslove u državnim tijelima, ali i u tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave kao i u odgovarajućim javnim službama, odnosno pravnim osobama koje djeluju na temelju javnih ovlasti. Pojmom

² Zakon o upravi, Sl. gl. BiH 32/02 i 102/09.

³ Čl. 10 Zakona o upravi (bilj. 2).

⁴ O mjestu, elementima i vrstama službeničkih sistema vidjeti šire u: M. Vlatković/R. Brković/B. Urdarević, *Službeničko pravo*, Beograd 2013, ss. 43-48; R. Brković, *Radnopravni položaj državnih službenika i nameštenika u legislativi Srbije i uprednom pravu*, *Pravna reč- časopis za pravnu teoriju i praksu*, Banja Luka 7/2006, ss. 597-598. Tipičan primjer karijernog sistema kako navodi autor jeste SR Njemačka gdje se u državnu službu zapošljava samo na početne pozicije putem javnog konkursa na jedan od četiri nivoa: najviši, viši, činovnički i najniži. Mogućnost konkurisanja na neki od ponuđenih nivoa zavisi od stepena obrazovanja kandidata. Unapređenje službenika se zasniva na učinku, tako da je svaki karijerni nivo trostepeni - početni, stepen unapređenja i završni stepen. Napredovanje ka višem karijernom nivou je moguće putem daljnog obrazovanja kroz statutarni postupak. *Ibid*, s. 604.

državni službenik gledano sa istog stanovišta pokrivaju se osobe koje u svojstvu službenika rade isključivo u državnim tijelima⁵.

Imajući u vidu prethodno pomenutu organizaciju javne uprave u Bosni i Hercegovini, i službenički sistemi, kao sastavni dio odnosno personalni aspekt svake pojedine javne uprave, su uspostavljeni na nivou države BiH, u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. S obzirom na podjelu *I. Borkovića* u ovom radu će se analizirati isključivo uspostavljanje i pojedini elementi radnopravnog statusa državnih službenika odnosno onih koji su zaposleni u institucijama BiH.

Osnovni propis kojim se reguliše status državnih službenika na državnom nivou jeste Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine donešen 2002. godine, koji je pretrpio niz izmjena i dopuna (u daljem tekstu Zakon)⁶. Ovim Zakonom je uređen opći službenički sistem u institucijama BiH.

Posebni službenički sistemi se primjenjuju na osobe koje rade u policiji i oružanim snagama⁷. Potreba za uređenjem njihovog statusa posebnim zakonima se prema *Ž. Potočnjaku* može pravdati što u okviru njihovog rada za državu postoji mogućnost primjene (raspolaganja) fizičkom silom za ostvarenje Ustavom, zakonom i drugim propisima utvrđenih ovlasti. Pored ovih oblasti, u zavisnosti od ciljeva i funkcija koji se žele postići u pojedinim službama ili za efikasno obavljanje poslova i zadataka radnog mjesta pojedinih kategorija zaposlenika, elementi posebnog službeničkog sistema postoje i za zaposlene u službi vanjskih poslova, sudskih službenika itd⁸. Tako se u pojedinim državnim organima u BiH, poput Granične policije, Agencije za istrage i zaštitu te Oružanih snaga BiH, pored zaposlenih koji imaju status radnika i na koje se primjenjuju opći propisi o radu, na radnopravni status zaposlenih osoba ovisno o tome da li imaju status državnog službenika, policijskog službenika ili pripadnika oružanih snaga primjenjuju različiti propisi. Na sve ove kategorije zaposlenika kao *lex generalis*, odnosno supsidijarni propis, u većoj ili manjoj mjeri se primjenjuje Zakon o radu u institucijama BiH⁹.

⁵ I. Borković, *Službeničko pravo*, Zagreb 1999, ss. 47-48.

⁶ Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, 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.

⁷ Zakon o policijskim službenicima, Sl. gl. BiH 27/04, 63/04, 5/06, 58/06, 15/08, 63/08, 35/09 i 7/12. Zakon o službi u oružanim snagama Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 88/05, 53/07, 59/09, 74/10 i 42/12.

⁸ Ž. Potočnjak, *Radni odnosi državnih službenika, Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, Zagreb 2007, s. 810. U čl. 6 st. 2 Zakona (bilj. 6) se navodi da izuzev odredaba čl. 1, 2 i 3 ovog zakona, Vijeće ministara može odlukom, uz prethodno mišljenje Agencije za državnu službu, utvrditi da se u odnosu na pojedine odredbe ovog zakona drugačije reguliraju pitanja vezana za diplomatsko-konzularnu službu.

⁹ Zakon o radu u institucijama BiH, Sl. gl. BiH 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13. Ilustracija primjene različitih propisa na različite kategorije zaposlenih osoba može se vidjeti u odredbi čl. 4 Zakona o graničnoj policiji BiH, Sl. gl. BiH 50/04, 27/07 i 59/09, koja nosi naziv „Radni odnosi“ i koja glasi: 1) Zaposleni u Graničnoj Policiji BiH su: policijski službenici, državni službenici, zaposlenici i ostali zaposleni u skladu sa Pravilnikom, 2) Policijski službenici su ovlaštene službene osobe čiji je radni odnos reguliran Zakonom o policijskim službenicima, 3) Radni odnosi državnih službenika koji rade u Graničnoj policiji BiH uređuju se Zakonom o državnoj službi u Institucijama BiH, 4) Radni odnosi zaposlenika u graničnoj policiji BiH uređuju se Zakonom o radu u institucijama BiH, 5) Radna mjesta na kojima rade policijski i državni službenici, zaposlenici, te ostali zaposleni uređuju se Pravilnikom.

2. Vrste radnih mjesta i izuzeće od primjene

U članu 1 st. 2 Zakona je data definicija prema kojoj državni službenik je osoba postavljena upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi, u skladu sa zakonom.

Klasifikacija radnih mjesta u državnoj službi je uređena u skladu sa složnošću poslova koji se u okviru njih obavljaju, te ovlaštenja i odgovornosti za rad organa uprave. Dalje, prevashodno zbog visine ovlaštenja i odgovornosti izvršena je osnovna podjela na rukovodeće državne službenike i ostale državne službenike¹⁰. Radna mjesta rukovodećih državnih službenika su: 1) sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom, 2) pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor. Radna mjesta ostalih državnih službenika su: 1) šef unutrašnje organizacione jedinice, 2) stručni savjetnik, 3) viši stručni saradnik, 4) stručni saradnik¹¹.

Članovima 8-13 Zakona daje se okvirni opis poslova svakog pojedinog radnog mjesta sa utvrđenim osnovnim obavezama. Takođe je propisano kome državni službenik postavljen na pojedino radno mjesto odgovara za svoj rad, što odražava jasnu namjeru zakonodavca o uspostavi strogog sistema subordinacije u okviru organa uprave. Tako stručni saradnik, viši stručni saradnik i stručni savjetnik o svom radu podnose izvještaj šefu organizacione jedinice koji opet za svoj rad odgovara pomoćniku ministra odnosno sekretaru ukoliko u datoj instituciji nema pomoćnika ministra. Rukovodeći državni službenici za svoj rad odgovaraju rukovodiocu institucije, osim sekretara sa posebnim zadatkom koji za svoj rad i upravljanje odgovara Vijeću ministara. Za sva radna mjesta rukovodećih i ostalih državnih službenika utvrđuju se po III kategorije i to od I do III kako je to propisano Odlukom Vijeća ministara BiH o kategorijama u okviru radnih mjesta u državnoj službi u institucijama BiH¹².

Izuzeće u primjeni Zakona je formulisano na dva načina, određivanjem koje kategorije osoba se ne smatraju državnim službenicima, te određivanjem institucija BiH ne čije zaposlenike se ne primjenjuje Zakon. U prvom slučaju to su osobe čiji se status uređuje drugim propisima¹³. U

¹⁰ U Republici Srbiji je izvršena klasifikacija na položaje odnosno položajna radna mjesta i na izvršilačka radna mjesta. Vidi: A. Ilić, Popunjavanje slobodnih radnih mesta u službeničkom sistemu Republike Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu br. LX*, Niš 2012, s. (171 i dalje) 174.

¹¹ Čl. 7 Zakona (bilj. 6).

¹² Odluka Vijeća ministara BiH o kategorijama u okviru radnih mjesta u državnoj službi u institucijama BiH, Sl. gl. BiH 32/04. Državnom službeniku koji se prvi put imenuje odnosno postavlja određuje se kategorija I stepena ako ima do deset godina radnog staža na poslovima VSS, odnosno kategorija II stepena ako ima preko deset godina radnog staža na poslovima VSS. Državnom službeniku redovno se određuje neposredno veća kategorija ukoliko je u posljednje četiri godine ocijenjen ocjenom „uspješan“. Državnom službeniku može se odrediti neposredno veća kategorija ukoliko je u posljednje dvije godine ocijenjen ocjenom „naročito uspješan“. Državni službenik gubi stečeni viši stepen u kategoriji i određuje mu se neposredno niža kategorija u zavisnosti od izrečene disciplinske mjere ili ukoliko u posljednje tri godine bude ocijenjen ocjenom „zadovoljava“ ili u posljednjoj godini bude ocijenjen ocjenom „ne zadovoljava“. U ovim slučajevima državni službenik koji ima kategoriju I i II, gubi mogućnost napredovanja u višu kategoriju tokom naredne dvije godine od dana izrečene disciplinske mjere ili date ocjene. Čl. 3, 4, 5 i 6 Odluke.

¹³ To su: članovi parlamentarne skupštine BiH, članovi Predsjedništva BiH, Vijeće ministara, ministri, zamjenici ministara, članovi Stalnog komiteta za vojna pitanja, sudije Ustavnog suda BiH, sudije Suda BiH, Ombudsmen BiH, glavni tužilac, zamjenici glavnog tužioca i tužioci BiH, pravobranilac i zamjenici pravobranilaca BiH, članovi Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, članovi izborne komisije BiH, profesionalna vojna lica u institucijama BiH, guverner i viceguverneri Centralne banke BiH, generalni revizor i zamjenici generalnog revizora Ureda za reviziju finansijskog poslovanja institucija BiH, sekretari domova parlamentarne skupštine BiH i sekretar zajedničke službe Pralamentarne skupštine BiH. Takođe se državnim službenicima ne smatraju ni savjetnici: članova

drugom slučaju zbog specifične djelatnosti Zakon se ne primjenjuje na sve osobe zaposlene u Centralnoj banci BiH i Uredu Ombudsmena za ljudska prava BiH¹⁴.

3. Postupak popunjavanja upražnjenih radnih mjesta

Popunjavanje upražnjenih radnih mjesta u institucijama BiH može se vršiti na više načina. To su: interni premještaj, raspisivanjem internog oglasa u okviru institucije, eksternim premještajem i javnim oglasom. Izuzev ovih načina, u slučaju kada je osnovana nova institucija BiH po osnovu prenosa nadležnosti sa entiteta na BiH, ili kad institucija BiH u skladu sa Ustavom preuzme određene nadležnosti, upražnjeno mjesto se može popuniti putem internog ili eksternog premještaja državnog službenika iz odgovarajućeg organa državne službe/uprave entiteta u tu instituciju BiH ili putem javnog konkursa. Postoji još jedan način popunjavanja upražnjenih radnih mjesta, a to je putem direktnog preuzimanja iz institucija, odnosno organa državne službe entiteta i Brčko distrikta BiH.

Pored zakonskih normi koje se na njih odnose, interni premještaj, interni oglas i eksterni premještaj se obavljaju u skladu sa Pravilnikom Agencije za državnu službu BiH (u daljem tekstu Agencija) o uslovima i načinu obavljanja internih konkursa, internih i eksternih premještaja državnih službenika u institucijama BiH (u daljem tekstu Pravilnik o internim i eksternim premještajima i internim konkursima)¹⁵.

3.1. Interni premještaj

Rukovodilac institucije može izvršiti interni premještaj državnog službenika sa ili bez njegove saglasnosti ako to potrebe službe nalažu. Interni premještaj se može obaviti i po zahtjevu državnog službenika ukoliko institucija odobri takav premještaj zbog objektivno utvrđenih potreba. U slučaju premještaja bez saglasnosti državnog službenika mora postojati obrazloženje odnosno razlog, pri čemu rukovodilac institucije odlučuje o razlozima za interni premještaj. Premještaj se može obaviti samo na isto ili slično radno mjesto. Premještaj na niže radno mjesto se može obaviti samo uz izričiti pristanak službenika, osim sekretara sa posebnim zadatkom. Državni službenik mora ispunjavati sve uslove za obavljanje poslova i zadataka radnog mjesta na koje se premješta¹⁶.

3.2. Interni oglas

Institucija kod koje postoji upražnjeno radno mjesto dužna je obavljati interno oglašavanje i sprovesti interni konkurs u slučajevima kad: a) postoji upražnjeno radno mjesto na koje se državni službenik može unaprijediti, a prema procjeni institucije postoji najmanje jedan kvalitetan kandidat za unapređenje, i b) postoji upražnjeno radno mjesto, a ima državnih

Parlamente tarne skupštine, članova Predsjedništva, Predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara, guvernera i viceguvernera Centralne banke.

¹⁴ Čl. 4-6 Zakona (bilj. 6).

¹⁵ Pravilnik Agencije za državnu službu BiH o uslovima i načinu obavljanja internih konkursa, internih i eksternih premještaja državnih službenika u institucijama BiH, Sl. gl. BiH 62/10 i 30/14.

¹⁶ *Ibid*, čl. 5-7.

službenika koji su proglašeni prekobrojnim ili se proglašavaju prekobrojnim, kao posljedica reorganizacije ili smanjenja obima poslova institucije¹⁷. Interni oglas sačinjava i objavljuje Agencija na zahtjev institucije najmanje 8 dana prije krajnjeg roka za prijave u instituciji¹⁸. Oglas se objavljuje na internet stranici Agencije i oglasnoj tabli institucije.

Proceduru internog konkursa po objavljenom internom oglasu sprovodi komisija koju imenuje rukovodilac institucije po prethodnoj saglasnosti Agencije. Komisija se sastoji od tri državna službenika iz institucije na koju se interni konkurs odnosi, a koji imaju akademsko i profesionalno iskustvo u oblastima rada radnog mjesta ili radnih mjesta obuhvaćenim internim oglasom. Ako smatra potrebnim, ili na zahtjev institucije, Agencija može imenovati jednog nezavisnog eksperta za člana komisije. Komisija sama bira predsjedavajućeg i usvaja poslovnik o radu.

Izbor kandidata po internom konkursu se sastoji od intervjua, na kojem se kandidat testira tako što mu članovi komisije postavljaju pitanja. Najkasnije do pristupanja intervjuu kandidati mogu tražiti izuzeće članova komisije putem zahtjeva koji podnose Odboru državne službe za žalbe. Pitanja koja se postavljaju u intervjuu 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 promjenjivoj radnoj sredini¹⁹. Nakon završetka intervjua sa svim kandidatima svaki od članova komisije ocjenjuje svakog kandidata, na način i po posebnom obrascu koji utvrđuje Agencija, dodjeljujući mu određeni broj bodova, a najviše trideset. Broj bodova koji je kandidat osvojio na intervjuu jeste zbir bodova datih od svakog člana komisije, podijeljen na tri. Ukoliko se kandidat prijavio za dva ili više mjesta komisija može dati odvojene ocjene za svako od tih mjesta, zavisno od specifičnih uslova koji se za ta mjesta traže. Kandidat je zadovoljio na intervjuu ako je osvojio najmanje šesnaest bodova. Nakon završetka intervjua komisija utvrđuje listu uspješnih kandidata, koja se dostavlja rukovodiocu institucije. Institucija je dužna pismeno obavijestiti sve kandidate o rezultatima koje su postigli uz dostavljanje rezultata svih učesnika intervjua. Rukovodilac institucije dostavlja listu uspješnih kandidata sa prijedlogom datuma postavljenja kandidata Agenciji, radi daljeg postupanja²⁰.

Postavljenje odnosno imenovanje kandidata je regulisano čl. 28 Zakona na način da ostale državne službenike postavlja Agencija u skladu rezultatom koji je kandidat postigao u izbornom procesu. Rukovodeće državne službenike službenike imenuje nadležna institucija, odnosno njen rukovodilac, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije, sa liste uspješnih kandidata koji su prošli konkurs.

¹⁷ *Ibid*, čl. 8.

¹⁸ Interni oglas sadrži: a) opis upražnjenog radnog mjesta, b) opis vrste konkursa, c) popis najvažnijih oblasti konkursa, d) spisak potrebnih dokumenata, rok i mjesto njihovog podnošenja, e) posebne akademske i profesionalne uslove za radno mjesto koje se popunjava, f) druge uslove koji se mogu smatrati primjerenim za odgovarajuće radno mjesto. Odredba čl. 20 st. 3 Zakona (bilj. 6).

¹⁹ Kandidatu se takođe mogu postavljati i pitanja koja se odnose na radno iskustvo, stručnu spremu i kvalifikacije, sklonost kandidata za timski rad i usvajanje novih znanja vezano za određeno radno mjesto, druge informacije koje je kandidat naveo u svojoj prijavi, djelatnost institucije na koju se oglas odnosi, kao i oblast državne uprave, državne službe i drugih oblasti koje mogu biti u vezi sa radnim mjestom na koje se kandidat prijavio.

²⁰ Ovdje predstavljeni postupak internog oglašavanja predstavlja izvod iz odredbi čl. 9-12 Pravilnika o internim i eksternim premještajima i internim konkursima (bilj. 15). Ovim odredbama je još regulisano i postupanje sa neblagovremenim, nepotpunim i neurednim prijavama, zatim obaveza dostavljanja vremena i mjesta pristupanja odnosno polaganja intervjua, mogućnost naknadnog pristupa intervjuu, mogućnost i rok podnošenja žalbe kandidata Odboru državne službe za žalbe.

Postavljenje rukovodećih državnih službenika na ovakav način nameće pitanje čemu uopće njihovi rezultati ostvareni na konkursu ako rukovodilac institucije nema obavezu da imenuje najuspješnijeg sa liste nego može imenovati bilo koga sa liste uspješnih kandidata. U tom slučaju je dovoljno dostaviti listu sa kandidatima koji su osvojili najmanje šesnaest bodova u skladu sa odredbama Pravilnika o internim i eksternim premještajima i internim konkursima.

3.3. Eksterni premještaj

Kao i kod internog premještaja za eksterni premještaj važe identična pravila u pogledu sličnih radnih mjesta i posebnih uslova koje državni službenik mora ispunjavati na radnom mjestu na koje se premješta.

Do eksternog premještaja dolazi u dva slučaja. U prvom slučaju se on vrši kad dođe do prekobrojnosti državnih službenika u nekoj instituciji, a istovremeno druga institucija dostavi Agenciji podatke o postojanju upražnjenih radnih mjesta. Tad Agencija premješta prekobrojnog državnog službenika i postavlja ga na upražnjeno radno mjesto. Ukoliko postoji više radnih mjesta, Agencija procjenjuje i obavlja postavljenje na ono radno mjesto kojem prekobrojni državni službenik najviše odgovara u pogledu radnog iskustva i posebnih stručnih znanja. Ako postoji više upražnjenih radnih mjesta pribavlja se i mišljenje državnog službenika u pogledu njegovih preferencije koje je on dužan dostaviti u roku od tri dana od prijema zahtjeva za mišljenje.

Drugi slučaj eksternog premještaja je moguć kad postoji saglasnost između dvije institucije te samog državnog službenika da se on premjesti iz jedne u drugu instituciju. Postupak se sastoji od dostavljanja zahtjeva Agenciji od strane institucije u koju se vrši premještaj uz pribavljene potrebne saglasnosti druge institucije i samog državnog službenika, te izjave institucije o ispunjavanju posebnih uslova državnog službenika za poslove novog radnog mjesta, i tačnog datuma premještaja. Ovaj postupak može zamijeniti i sporazum institucija o eksternom premještaju na osnovu saglasnosti uz određivanje datuma premještaja²¹.

3.4. Javni oglas

Ako se interni i eksterni premještaj te interni konkurs mogu posmatrati kao elementi karijernog službeničkog sistema gdje se premještaj tretira kao ostvarivanje načela efikasnosti i ekonomičnosti, a interni oglas način za napredovanje, javni oglas predstavlja mogućnost kako napredovanja postojećih državnih službenika tako i ulaska u državnu službu osoba koje žele postati državni službenici postavljenjem na neko od utvrđenih radnih mjesta neovisno o njihovoj poziciji na hijerarhijskoj ljestvici.

Nakon što institucija dostavi Agenciji zahtjev za popunjavanjem upražnjenih radnih mjesta koje nije moguće popuniti internim i eksternim premještajem te internim oglasom, Agencija raspisuje javni oglas.

Prema Zakonu javni oglas se objavljuje u tri domaća sredstva javnog informisanja koja su dostupna na cijeloj teritoriji BiH i na službenoj stranici Agencije. Na ovaj način se osigurava

²¹ *Ibid*, čl. 19-20.

maksimalni stepen dostupnosti upražnjenih radnih mjesta svim zainteresiranim osobama. U tekstu javnog oglasa naznačava se krajnji rok prijave koji ne može biti kraći od 21 dan od dana upućivanja teksta oglasa instituciji. Institucija je dužna objaviti oglas u dnevnim listovima u roku ne dužem od sedam dana od dana prijema teksta oglasa od Agencije²². Javni oglas sadrži opšte uslove za postavljenje i odredbu o zabrani diskriminacije po zabranjenim osnovama navedenim u Zakonu. Objavljeni oglas Agencija može uz obrazložen zahtjev poništiti najkasnije do dostavljanja rezultata izbornog procesa, odnosno liste uspješnih kandidata Agenciji, pri čemu se ista radna mjesta ne mogu ponovo oglašavati u periodu od jedne godine od dana objavljivanja oglasa²³. Vjerovatni razlog uvođenja zabrane ponovnog oglašavanja kao svojevrsnog zaštitnog mehanizma, obzirom da ova odredba nije bila u izvornom tekstu Zakona, jeste pojava da se su se oglasi poništavali ne iz stvarnih razloga nego zbog nezadovoljstva izabranim ili neizabranim kandidatima.

Da bi ušla u izbor za postavljenje na upražnjeno radno mjesto državnog službenika osoba koja se kandidira mora ispunjavati opšte i posebne uslove za obavljanje poslova upražnjenog radnog mjesta. Opši uslovi su: a) da je državljanin BiH, b) da je starija od 18 godina, c) da ima univerzitetsku diplomu i druge obrazovne ili akademske kvalifikacije najmanje VII stepena stručne spreme, odnosno visoko obrazovanje prvog, drugog, ili trećeg ciklusa Bolonjskog sistema studiranja, što se utvrđuje propisom kojim se reguliraju poslovi osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehnički poslovi i uslovi za njihovo obavljanje u organima uprave institucija BiH, d) da je zdravstveno sposobna za vršenje ovih poslova predviđenih ovim položajem, e) da nije navršila zakonom propisanu starosnu dob za penzionisanje, odnosno da nije ostvarila pravo na ličnu penziju po bilo kojem osnovu, f) da nije otpuštena iz državne službe kao predmet disciplinske mjere na bilo kojem nivou vlasti u BiH, odbijanja polaganja zakletve, samovoljnog napuštanja državne službe ili davanja neistinitih i netačnih podataka prilikom prijema u državnu službu, u roku od tri godine prije dana objavljivanja upražnjenog radnog mjesta, g) da se ne vodi krivični postupak protiv te osobe, da nije obuhvaćena odredbom čl. IX Ustava BiH²⁴. Posebni uslovi koji su sastavni dio svakog oglasa se vežu za, kako se navodi u čl. 20 st. 3. tač. e. i f. posebne akademske i profesionalne uslove za radno mjesto koje se popunjava, te druge uslove koji se mogu smatrati primjerenim za odgovarajuće radno mjesto. U posebne uslove koji trebaju biti propisani aktom o sistematizaciji radnih mjesta u svakoj instituciji bi spadali obrazovni smjer, radno iskustvo, znanja stranih jezika, posebna tehnička znanja i sl.²⁵

Za provođenje javnog konkursa je zadužena Komisija za izbor (u daljem tekstu Komisija) koju imenuje Agencija i ona se sastoji od pet članova. Dva člana Komisije su državni službenici iz institucije na koju se javni konkurs odnosi i koji imaju akademsko i profesionalno iskustvo u

²² Čl. 21 Zakona (bilj. 6).

²³ *Ibid*, čl. 21.a.

²⁴ *Ibid*, čl. 22 st. 1. Odredbom čl. IX Ustava BiH je propisano da: „Nijedno lice koje se nalazi na izdržavanju kazne izrečene presudom Međunarodnog tribunala za bivšu Jugoslaviju i niti jedna osoba koja je pod optužnicom Tribunala, a koja se nije povinovala naredbi da se pojavi pred Tribunalom, ne može biti kandidat niti imati bilo koju imenovanu, izbornu ili drugu javnu funkciju na teritoriji Bosne i Hercegovine“.

²⁵ Zbog pojave određenih nedoumica u provođenju konkursne procedure Agencija je 14. 02. 2005. donijela Odluku o privremenom utvrđivanju grupe fakulteta u koju spadaju filozofski fakulteti za potrebe javnih konkursa u institucijama BiH prema kojoj se Filozofski fakultet podrazumijeva kao fakultet društvenog smjera. Takođe Agencija je 26. 12. 2005. donijela Odluku o utvrđivanju isprava koje mogu služiti kao dokaz o poznavanju ili znanju stranog jezika u postupcima sprovođenja konkursa u institucijama BiH. Obje odluke su dostupne na službenoj stranici Agencije: <http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?lang=bs>, očitavanje 24. 09. 2015.

oblastima obuhvaćenim procesom javnog konkursa, dok se ostala tri člana imenuju sa liste eksperata koju utvrdi Agencije²⁶. Javni konkurs u okviru javnog oglašavanja se sastoji iz dva ispita: javnog ispita i stručnog ispita.

Način i postupak polaganja javnog i stručnog ispita je reguliran Odlukom Vijeća ministara o načinu polaganja javnog i stručnog ispita²⁷. Javni ispit kao sastavni dio javnog konkursa su dužne polagati sve osobe koje se kao kandidati prijavljuju na radna mjesta državnih službenika u institucijama, osim onih osoba koji su ga već položile ili imaju položene druge vrste ispita, odnosno stručne i naučne kvalifikacije, koje zamjenjuju javni ispit taksativno navedene u samoj Odluci o načinu polaganja javnog i stručnog ispita²⁸. Agencija obavještava kandidate koji su dužni polagati javni ispit o datumu vremenu i mjestu održavanja ispita najmanje pet dana prije održavanja ispita²⁹. Javni ispit se sastoji iz sljedećih oblasti: (a) osnove ustavnog sistema BiH, (b) osnove sistema državne uprave BiH, (c) upravni postupak i upravni spor, (d) osnove radnih odnosa, (e) kancelarijsko poslovanje u organima uprave, (f) finansiranje institucija BiH i (g) osnove evropskih integracija³⁰. Javni ispit se polaže u vidu testa sačinjenog od pitanja na koja su ponuđeni opcijski odgovori od kojih je tačan samo jedan³¹. Test se sastoji od ukupno 21 pitanja i za svako pitanje u pravilu postoje četiri opcijska odgovora. Raspoloživo vrijeme za rješavanje testa iznosi 30 minuta. Polaganje javnog ispita može se obavljati i neposredno na elektronskom računaru, korištenjem odgovarajućeg programa. Kandidat je zadovoljio na ispitu ako tačno odgovori na najmanje 11 postavljenih pitanja. U suprotnom nema pravo daljeg učešća u izbornom procesu³².

Stručnom ispitu mogu pristupiti samo osobe koje kumulativno ispunjavaju sljedeće uslove: (a) da su u skladu sa uslovima javnog oglasa podnijeli uredne, potpune i blagovremene prijave, (b) da ispunjavaju opće i posebne uslove navedene u oglasu i (c) da su položile ili da nisu dužne

²⁶ Komisija bira predsjedavajućeg među svojim članovima i usvaja poslovnik o radu. U Zakonom predviđenim slučajevima član Komisije može sam tražiti izuzeće zbog sukoba interesa. Takođe izuzeće člana Komisije mogu tražiti i kandidati pored razloga sukoba interesa i iz razloga očiglednog rizika od predrasuda i pristrasnosti, te nedostatka adekvatnog stručnog znanja i iskustva. Odbor za žalbe je dužan odlučiti po zahtjevu za izuzeće u roku od osam dana od dana podnošenja. U tom slučaju proces zapošljavanja neće biti obustavljen, a ako Odbor ili nadležni sud to zatraže, cjelokupan proces prijema kandidata će biti proglašen nevažećim. V. odredbe čl. 24 i 25 Zakona (bilj. 6).

²⁷ Odluka Vijeća ministara o načinu polaganja javnog i stručnog ispita, Sl. gl. BiH 96/07, 43/10 i 103/12.

²⁸ Javni ispit nije dužna polagati: a) osoba koja je na bilo kojem nivou vlasti pred nadležnim organom uprave u BiH, položila za visoku školsku spremu stručni upravni ispit, javni ispit, ispit općeg znanja, odnosno ispit koji odgovara pobrojanim ispitima, b) osoba koja je na bilo kojem nivou vlasti, pred nadležnim organom uprave u BiH položila pravosudni ispit, c) osoba koja je oslobođena od obaveze polaganja stručnog upravnog ispita za visoku stručnu spremu ili javnog ispita odlukom nadežnog organa u skladu sa propisima, d) magistri i doktori pravnih nauka, docenti i profesori pravnih fakulteta u BiH te magistri i doktori društvenih nauka iz oblasti ustavno pravo, upravno pravo ili radno pravo, e) osoba koja je položila stručni ispit u okviru druge struke za visoku stručnu spremu pred nadležnim organom uprave, ukoliko je po tom osnovu nadležni organ donio rješenje kojim se oslobađa obaveze polaganja stručnog upravnog ispita na nivou BiH.

²⁹ Čl. 6 st. 1 Odluke o polaganju javnog i stručnog ispita (bilj. 27). Isti član reguliše i načine obavještavanja kandidata.

³⁰ *Ibid*, čl. 4. Agencija je 15. 03. 2007. donijela Pravilnik o programu polaganja javnog ispita kojim se propisuje program polaganja javnog ispita utvrđujući gradivo, pravne izvore i literaturu za oblasti koje su obuhvaćene javnim ispitom.

³¹ Pitanja koja se postavljaju na javnom ispitu sačinjava Stručna komisija za polaganje javnog ispita koja se sastoji od predsjednika i sedam članova za svaku od navedenih oblasti.

³² Čl. 7-8 Odluke o polaganju javnog i stručnog ispita (bilj. 27).

polagati javni ispit. Stručni ispit se sastoji od pismenog i usmenog dijela u formi intervjua. Pismeni dio stručnog ispita se sastoji u rješavanju određenog broja pismenih zadataka, sastavljenih od strane petočlane Komisije za izbor, koji se odnose u pravilu na rješavanje praktičnih zadataka poslova radnog mjesta na koje kandidati konkurišu. Broj zadataka ovisi o radnom mjestu na koje kandidati konkurišu³³. Nakon završetka pismenog testa, svaki član Komisije pristupa ocjenjivanju svakog zadatka tako što dodjeljuje određeni broj bodova, a najviše 100. Broj bodova za svaki riješen zadatak jeste zbir bodova datih od strane svakog člana komisije, pri čemu se u obzir ne uzimaju najmanji i najveći broj dodijeljenih bodova, podijeljen sa tri. Ukupan broj bodova kandidata na pismenom dijelu predstavlja zbir broja bodova za svaki odgovor, podijeljen sa brojem zadataka koje je kandidat morao riješiti.

Usmenom dijelu ispita mogu pristupiti samo kandidati koji su osvojili najmanje 75 bodova na pismenom dijelu. Kandidat na intervjuu kojem pristupi se testira tako što mu članovi Komisije postavljaju pitanja koja imaju za cilj da utvrde stepen znanja i sposobnost kandidata da obavlja poslove konkretnog radnog mjesta za koje se prijavio, kao i njegovu sposobnost da se prilagodi promjenjivoj radnoj sredini³⁴. Izuzetno od odredaba Poslovnika Komisije intervjuu može prisustvovati najmanje četiri člana Komisije, a ako se to desi, svi kandidati koji apliciraju za to radno mjesto, a koji pristupaju, trebaju biti intervjuisani od strane te iste Komisije. Intervju o kome se vodi zapisnik može trajati maksimalno 30 minuta. Nakon završetka intervjua svaki član Komisije ocjenjuje kandidata dodjeljujući mu određeni broj bodova, najviše do 30 bodova. Broj bodova koji je kandidat osvojio na intervjuu predstavlja zbroj svih bodova datih od svakog člana Komisije, pri čemu se u obzir ne uzimaju najmanji i najveći dodijeljeni broj bodova, podijeljen sa prisutnim brojem članova komisije, umanjenim za dva. Kandidat je zadovoljio na intervjuu ako osvoji najmanje 16 bodova. Agencija obavještava kandidate o rezultatima intervjua³⁵. Nakon završetka intervjua i ocjenjivanja kandidata, Komisija za izbor utvrđuje listu uspješnih kandidata, u skladu sa ukupnim zbirom bodova sa pismenog dijela ispita i intervjua pojedinih kandidata postignutih na stručnom ispitu.

4. Postavljenje državnog službenika i zaštita prava

Najuspješnijeg kandidata sa liste uspješnih kandidata Agencija postavlja na odgovarajuće radno mjesto. Ako kandidat može biti izabran na više radnih mjesta, prednost se daje mjestu najvišeg nivoa osim ako kandidat ne pristane ili ne zatraži drugo radno mjesto. Ako su u pitanju mjesta istog ranga, Agencija odlučuje na koje će mjesto biti postavljen³⁶. Rukovodećeg državnog službenika imenuje nadležna institucija po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije sa liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs, a koju dostavlja Agencija. Ukoliko institucija ne

³³ *Ibid.*, čl. 18-19. a) jedan zadatak za radno mjesto stručnog saradnika, b) dva zadatka za radno mjesto višeg stručnog saradnika i stručnog savjetnika, c) tri zadatka za radno mjesto šefa unutrašnje organizacione jedinice, i d) četiri zadatka za radno mjesto rukovodećeg državnog službenika.

³⁴ Pitanja na intervjuu mogu se i odnositi na radno iskustvo kandidata, njegovu stručnu spremu i kvalifikacije, sklonost za timski rad i usvajanje novih znanja vezano za određeno radno mjesto, druge informacije koje je kandidat naveo u svojoj prijavi, djelatnost institucije na koju se javni oglas odnosi, kao i oblast državne uprave, državne službe i drugih oblasti koje mogu biti u vezi sa radnim mjestom na koje se kandidat prijavio. Vidi čl. 24 Odluke o polaganju javnog i stručnog ispita (bilj. 27).

³⁵ *Ibid.*, čl. 25-27.

³⁶ *Ibid.*, čl. 28.

izvrši imenovanje 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 kandidata³⁷.

Svi kandidati, osim kandidata koji je postavljen na odgovarajuće radno mjesto, se stavljaju na rezervnu listu prema broju osvojenih bodova koja se čuva do isteka probnog perioda kandidata koji je postavljen, ili radno mjesto tokom probnog perioda bude upražnjeno iz bilo kojeg Zakonom utvrđenog razloga. U tom slučaju dolazi do postavljenja sljedećeg uspješnog kandidata.

Kandidat u toku konkursne procedure može osporavati samo regularnost postupka sprovedenog konkursa³⁸. Pojedine ocjene dodijeljene od strane pojedinih članova komisije, obzirom da su oni prema zakonu nepristrasni, ne mogu biti razlog za izjavljivanje žalbe, niti se preispitivati u postupku po pravnim lijekovima. Žalbu Odboru državne službe za žalbe kandidat može podnijeti u roku od 8 dana od dana prijema obavještenja o odbacivanju prijave, odnosno 8 dana od prijema obavještenja o rezultatima određenog dijela konkursa, odnosno u roku od 8 dana od dana objave rezultata na službenoj internet stranici Agencije. Ova žalba se tretira kao žalba na zaključak u upravnom postupku. Odluka Odbora po žalbi je konačna, a ista se može osporavati samo podnošenjem tužbe kojom se pokreće upravni spor, u Zakonskom roku od 15 dana od prijema rješenja odbora³⁹.

U slučajevima nepravilnog postavljenja državnog službenika primjenjuju se odredbe Odluke Vijeća ministara BiH, donešene na prijedlog Agencije o uslovima i postupku u slučaju nepravilnog postavljenja državnog službenika u institucijama Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Odluka o slučajevima nepravilnog postavljenja)⁴⁰. Prema ovoj odluci pod nepravilnim postavljenjem podrazumijeva se imenovanje i postavljenje državnog službenika protivno odredbama Zakona, kao i u slučajevima kada samo postavljenje nije izvršeno protivno Zakonu ali je nakon izvršenog postavljenja izborni proces od strane Odbora državne službe za žalbe ili Suda BiH proglašen nevažećim⁴¹.

Postupak za preispitivanje nepravilnog postavljenja mogu pokrenuti institucija u kojoj državni službenik obavlja svoju dužnost ili Agencija zahtjevom koji se podnosi Odboru državne službe

³⁷ Čl. 28 st. 1-3 Zakona (bilj. 6).

³⁸ Kandidat čija prijava nije uzeta u razmatranje ili je odbačena, koji ne zadovolji na stručnom dijelu pismenog ispita, ili intervjuu, kao i kandidat koji se plasira ili se ne plasira na listu uspješnih kandidata, može izjaviti žalbu Odboru. Čl. 31 st. 1 Odluke o polaganju javnog i stručnog ispita (bilj. 27).

³⁹ *Ibid*, čl. 31 st. 2-5.

⁴⁰ Odluka o uslovima i postupku u slučaju nepravilnog postavljenja državnog službenika u institucijama Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 103/12.

⁴¹ Prema čl. 3 Odluke o slučajevima nepravilnog postavljenja (bilj. 40) izvan žalbenog postupka nepravilno postavljenje prouzrokovat će sljedeće povrede izbornog procesa koje se počinju bez izričitog zakonskog osnova: (a) oglašavanje nije izvršila Agencija (b) izborni proces je nastavljen nakon poništenja oglasa od strane Agencije, (c) državni službenik je postavljen bez ispunjavanja opštih uslova, a nije riječ o slučaju naknadnog prestanka ispunjavanja opštih uslova (d) komisiju za izbor nije imenovala Agencija ili je komisija koju imenuje rukovodilac institucije imenovana bez saglasnosti Agencije, (e) izbor je obavila komisija čiji je jedan ili više članova izuzeto, nakon donesene odluke o izuzeću (f) izborni proces nije sadržavao zakonom i podzakonskim aktima propisane ispite (g) državni službenik je postavljen ili imenovan bez odgovarajućeg konkursa (h) nerukovodećeg državnog službenika nije postavila Agencija ili postavljenje nije izvršeno u skladu sa rezultatima izbornog procesa (i) rukovodećeg državnog službenika nije imenovala nadležna institucija BiH ili je imenovanje izvršeno bez mišljenja Agencije ili imenovanje nije izvršeno sa liste uspješnih kandidata.

za žalbe. Postupak za preispitivanje se može pokrenuti u subjektivnom roku od 6 mjeseci od dana saznanja za nepravilno postavljenje ili kad se prema redovnom toku stvari za to trebalo saznati, a krajnji (objektivni) rok za pokretanje postupka je tri godine od izvršenog nepravilnog postavljenja. Ako je nepravilno postavljenje izvršeno kao rezultat počinjenog krivičnog djela, krajnji rok za pokretanje postupka je šest mjeseci od pravosnažnosti presude. Protiv odluke Odbora nije dozvoljena žalba, ali se može u roku od 15 dana od dana dostavljanja pokrenuti upravni spor⁴².

Ukidanjem rješenja kojim je izvršeno nepravilno postavljenje, lice koje je prije nepravilnog postavljenja bilo državni službenik se vraća u status koji je imalo prije izvršenog nepravilnog postavljenja ako je to moguće, a ako ne na njega se primjenjuju odredbe o prekobrojnosti državnog službenika. Licu koje prije nepravilnog postavljenja nije imalo status državnog službenika prestaje radni odnos, saglasno rješenju Odbora, bez prava na otpremninu, najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema rješenja Odbora o čemu institucija BiH donosi posebno rješenje. Za nepravilno postavljenje odgovara odgovorno lice u instituciji BiH saglasno zakonu i drugim propisima⁴³.

5. Prijem državnih službenika u slučajevima kada je osnovana nova institucija BiH, ili kada Institucija BiH preuzme određene nadležnosti

Kako je već prethodno naznačeno, kada je osnovana nova institucija BiH po osnovu prenosa nadležnosti sa entiteta na BiH, ili kad institucija BiH u skladu sa Ustavom preuzme određene nadležnosti, upražnjeno radno mjesto se može popuniti putem internog ili eksternog premještaja državnog službenika iz odgovarajućeg organa državne službe/uprave entiteta u tu instituciju BiH ili putem javnog konkursa. Postupak popunjavanja je regulisan čl. 32a Zakona i Pravilnikom Agencije o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljenja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Pravilnik o prijenosu ili preuzimanju nadležnosti)⁴⁴. Ovaj Pravilnik ima karakter *lex specialisa* u odnosu na Odluku o načinu polaganja javnog i stručnog ispita.

Institucija BiH će odlučiti da li će se radno mjesto popuniti putem internog ili eksternog premještaja državnog službenika, ili putem javnog konkursa. Takođe Institucija BiH će odlučiti da provede bilo koje od ovih postupaka istovremeno ili jedan za drugim⁴⁵.

Najvažnije specifičnosti izbora kandidata uređene Pravilnikom o prenosu ili preuzimanju nadležnosti se odnose na: sadržaj oglasa, komisiju za izbor, te na sadržaj pismenog dijela stručnog ispita.

Ako je u pitanju interni oglas, pored općih i posebnih uvjeta te ostalih stavki, on mora sadržavati i uvjet da prijavljeni kandidati moraju imati status državnog službenika u nadležnoj instituciji, a kod eksternog oglasa uvjete da prijavljeni kandidati moraju imati status državnog službenika u

⁴² Čl. 5 i 6 Odluke o slučajevima nepravilnog postavljenja (bilj. 40).

⁴³ *Ibid.*, čl. 7 i 8.

⁴⁴ Pravilnik o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljenja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 27/08, 56/09, 54/10 i 70/12.

⁴⁵ V. odredbu čl. 32 a Zakona (bilj. 6). Zahtjev za raspisivanje nekog od ovih oglasa Agencija može odbiti ali uz detaljno obrazloženje. Čl. 4 st. 2 Pravilnika o prijenosu ili preuzimanju nadležnosti (bilj. 44).

entitetskim organima uprave, odnosno institucijama, sa kojih se prenose, odnosno od kojih se preuzimaju nadležnosti⁴⁶.

Odmah po objavljivanju oglasa nadležna institucija upućuje Agenciji zahtjev za imenovanje članova komisije. Zahtjev mora biti odvojen od drugih podnesaka i sadržavati imena dva člana komisije iz reda državnih službenika koje predlaže nadležna institucija. Komisija ima sekretara kojeg imenuje nadležna institucija, a kojem po potrebi Agencija pruža stručno konsultativnu pomoć. U Zakonom predviđenim slučajevima kandidati mogu tražiti izuzeće članova komisije⁴⁷.

Pismeni dio stručnog ispita polažu svi kandidati koji ispunjavaju uvjete javnog oglasa (opći i posebni uvjeti, uredne, kompletne i blagovremene prijave) i koji su položili ili nisu dužni polagati javni ispit. Pismeni dio stručnog ispita se polaže u formi testa i sastoji se od opsijskih odgovora⁴⁸. Kandidati za radna mjesta stručnih saradnika, viših stručnih saradnika i stručnih savjetnika polažu test sa 10 pitanja sa opsijskim odgovorima, a kandidati za radna mjesta šefa unutrašnje organizacione jedinice i rukovodećih državnih službenika polažu test sa 20 pitanja sa opsijskim odgovorima⁴⁹. Broj bodova sa pismenog dijela izračunava se na sljedeći način: a) za radna mjesta stručnog saradnika, višeg stručnog saradnika i stručnog savjetnika broj tačnih odgovorova kandidata množi se sa 10, i b) za radna mjesta šefa unutrašnje organizacione jedinice i rukovodećeg državnog službenika broj tačnih odgovorova kandidata množi se sa 5. Kandidat je zadovoljio na pismenom dijelu stručnog ispita ukoliko je tačno odgovorio na najmanje 70% postavljenih pitanja, odnosno osvojio najmanje 70 bodova⁵⁰.

Ostali koraci u izbornoj proceduri su identičnih onima koji su regulisani u Odluci o načinu polaganja javnog i stručnog ispita.

6. Prijem državnog službenika putem direktnog preuzimanja iz institucija, odnosno organa državne službe entiteta i Brčko distrikta BiH

Direktno preuzimanje državnih službenika je regulisano čl. 32 b Zakona. Državni službenik koji ima taj status u skladu sa zakonima Federacije BiH, Republike Srpske ili Brčko distrikta BiH i koji ispunjava opće uslove propisane Zakonom i posebne akademske i profesionalne uslove za radno mjesto koje se popunjava, može se bez oglašavanja odnosno konkursa po bilo kojem osnovu, preuzeti u institucije BiH, ali i obratno iz institucije BiH u organe državne službe ili uprave entiteta odnosno Brčko distrikta BiH.

Uslov za direktno preuzimanje jeste postojanje sporazuma između institucije BiH u koju se državni službenik preuzima i entitetskog organa (kao i organa Brčko distrikta BiH) državne službe odnosno uprave iz kojeg se državni službenik preuzima, uz prethodno pribavljenu saglasnost državnog službenika. Na ovaj sporazum saglasnost daju Agencija i nadležna agencija entiteta odnosno Brčko distrikta BiH nakon što utvrde da državni službenik ispunjava sve propisane uslove za preuzimanje. Agencija je Pravilnikom propisala koja se radna mjesta u

⁴⁶ V. odredbu čl. 5 Pravilnika o prijenosu ili preuzimanju nadležnosti (bilj. 44).

⁴⁷ *Ibid*, čl. 8-12 Komisija, koja u pravilu zasjeda u prostorijama institucije, usvaja poslovnik većinom glasova i bira predsjedavajućeg između svojih članova. Komisija razmatra pristigle prijave po pravilu na konstitutivnoj sjednici.

⁴⁸ Pitanja sa opsijskim odgovorima utvrđuje komisija najranije 24 sata prije početka testiranja.

⁴⁹ Raspoloživo vrijeme za rješavanje određuje komisija, a isto ne može biti duže od 30 minuta.

⁵⁰ Vidjeti odredbu čl. 15 Pravilnika o prijenosu ili preuzimanju nadležnosti (bilj. 44).

organima uprave entiteta i Brčko distrikta BiH smatraju sličnim za potrebe preuzimanja, osim radnog mjesta sekretara sa posebnim zadatkom jer se ono popunjava isključivo putem javnog oglasa⁵¹.

7. Probni rad

Svaki državni službenik nakon postavljenja prolazi period probnog rada koji obuhvata period uvođenja u posao i period obavljanja dužnosti, i koji traje ukupno 12 mjeseci, koji se na obrazložen prijedlog može produžiti za još najviše 6 mjeseci. U toku probnog rada određuje se neposredno nadređeni državni službenik kao supervizor odgovoran za davanje ocjene rada na kraju probnog perioda. Ocjenjivanje probnog rada sekretara i pomoćnika ministra daje ministar i zamjenici ministra. Ocjena rada može biti zadovoljavajuća i nezadovoljavajuća. Ako je zadovoljavajuća, institucija potvrđuje postavljenje državnog službenika. A ako je nezadovoljavajuća, institucija razriješava dužnosti državnog službenika, kojem prestaje radni odnos bez prava na otpremninu. Protiv rješenja o razrješenju državni službenik ima pravo uložiti žalbu Odboru u roku od 8 dana od dana prijema rješenja. Ako državni službenik bude razriješen zbog negativne ocjene ili iz bilo kojeg drugog Zakonom predviđenog razloga, na njegovo upražnjeno radno mjesto se postavlja sljedeći kandidat sa rezervne liste⁵². Zbog instituta obaveznog probnog rada, neposredno nakon postavljenja radni odnos u državnoj službi se tretira kao radni odnos sa rezolutnim odnosno raskidnim uslovom. Ovdje je raskidni uslov negativna ocjena. Ako se da pozitivna ocjena, smatra se da raskidni uslov nije nastupio, a državni službenik zadržava svoj status. Ocjenjivanje nakon probnog rada ne treba postojevati sa obaveznim šestomjesečnim ocjenjivanjem državnih službenika, gdje dvije uzastopne negativne ocjene predstavljaju osnov za prestanak radnog odnosa.

8. Zapošljavanje na određeno vrijeme

Ako u instituciji postoji upražnjeno radno mjesto državnog službenika, osim rukovodećeg državnog službenika, koje je potrebno hitno popuniti, a popunjavanje nije moguće putem internog ili eksternog premještanja, tada na temelju sa čl. 28a Zakona postoji mogućnost njegovog popunjavanja zapošljavanjem lica u skladu sa Zakonom o radu u institucijama BiH u statusu zaposlenika na određeno vrijeme. Radni odnos ovako zaposlenog lica može trajati najduže devet mjeseci, osim u slučaju bolovanja ili porodijskog odsustva državnog službenika, ali ne duže od dvije godine. U proceduralnom smislu institucija je dužna tražiti saglasnost za popunjavanje radnog mjesta na određeno vrijeme od Agencije koja je dužna dostaviti odgovor najkasnije u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva.

⁵¹ Pravilnik Agencije o sličnim radnim mjestima za potrebe direktnog preuzimanja državnih službenika iz entitetskih organa u institucije Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 81/09. Ovim pravilnikom je propisano da se državni službenik može direktno preuzeti na isto ili niže radno mjesto, ako postoji saglasnost svih institucija i pristanak državnog službenika. Ilustracije radi komparacija sličnih radnih mjesta u institucijama BiH i Federaciji BiH je sljedeća: (a) sekretaru je ekvivalent rukovodilac samostalne uprave i samostalne ustanove, sekretar organa državne službe i rukovodilac uprave, (b) pomoćniku ministra, pomoćniku direktora i glavnom inspektor je ekvivalent pomoćnik rukovodioca organa državne službe, glavni federalni i glavni kantonalni inspektor, (c) mjesta šefova unutrašnjih organizacionih jedinica su identična, (d) stručnom savjetniku je ekvivalent inspektor i stručni savjetnik, e) mjesta viših stručnih saradnika su identična, te takođe (f) mjesta stručnih saradnika su identična.

⁵² Čl. 29 Zakona (bilj. 6).

Popunjavanje radnih mjesta na ovaj način je problematično iz najmanje dva razloga. Prvi i osnovni je da se na poslove radnog mjesta državnog službenika postavlja osoba koja nema taj status. Državni službenici imaju zakonom utvrđene dužnosti, koje zbog važnosti poslova i potrebne odgovornosti su dužni da izvršavaju i da ih se pridržavaju. U stavu 4. čl. 14. Zakona se navodi da se državni službenik u vršenju svojih dužnosti rukovodi opštim interesom, te naročiti: (a) služi i pomaže javnosti, i (b) pruža javnosti, zainteresovanim stranama i javnim institucijama informacije zatražene u skladu sa zakonom. Pored toga, državni službenik je dužan da se ponaša i postupa u skladu sa kodeksom državnih službenika. Ako zaposlenik koji obavlja poslove i zadatke radnog mjesta državnog službenika počini disciplinsko djelo on ne može odgovarati kao državni službenik, jer je Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti propisano da se on ne primjenjuje na osobe koje nisu državni službenici⁵³. Da bi profesionalno obavljao odgovarajuće poslove i primjenjivao i osiguravao poštivanje ustavno-pravnog poretka i zakona u BiH, državni službenik je zaštićen i Zakonom utvrđenim pravima, od kojih je jedno od osnovnih pravo na stalni radni odnos. Imajući ovo u vidu nameće se pitanje u kojoj mjeri neko ko obavlja poslove i zadatke i ima ovlaštenja državnog službenika, a nema njegov status, može adekvatno odgovoriti postavljenim ciljevima državne službe odnosno državne uprave, pogotovo što ovo „vršenje dužnosti državnog službenika“ može trajati u određenim slučajevima do čak dvije godine.

Drugi razlog je selekcija kandidata koji se primaju na određeno vrijeme, jer prema Zakonu o radu u institucijama BiH zaposlenici se primaju u radni odnos putem javnog oglasa uz izuzetak da se sa zainteresiranim licem kojeg odabere rukovodilac institucije može direktno zaključiti ugovor o radu na određeno vrijeme u trajanju do tri mjeseca, kada zbog hitnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja obima posla i iznenadnog odsustva zaposlenika nije moguće pravovremeno provesti javni oglas⁵⁴. Na taj način se mogu uz „odgovarajuće obrazloženje“ sa istim licem sukcesivno zaključivati ugovori o radu bez raspisivanja javnog konkursa do dvije godine. Lica koja obavljaju poslove državnog službenika na ovaj način su, kako je u analizama već naglašeno, u daleko povoljnijem položaju kada se to mjesto treba popuniti u statusu državnog službenika. Razlozi prednosti su već puno bolje poznavanje poslova i zadataka radnog mjesta od ostalih kandidata i eventualna prethodna saradnja sa članovima komisije za izbor što dovodi u pitanje njihovu nepristrasnost⁵⁵.

9. Zaključak

Oslonom na način popunjavanja upražnjenih radnih mjesta državnih službenika, službenički sistem u institucijama BiH se može svrstati u kombinovane službeničke sisteme gdje je

⁵³ Sl. gl. BiH 20/03 i 94/10. Mada u prelaznim i završnim odredbama stoji da će se pravila ovog Pravilnika shodno primjenjivati i na namještenike zaposlene u institucijama BiH sve dok se ne donesu odgovarajući propisi kojima će se regulisati pitanja njihove disciplinske odgovornost. Pojmovno ovdje se može govoriti samo o zaposlenicima u institucijama BiH jer zakon o namještenicima još uvijek nije donesen. Takođe, i ako se prihvati shodna primjena, zaposlenici ne mogu biti kažnjeni sa određenim disciplinskim mjerama poput: 1) degradiranje na nižu kategoriju u okviru istog radnog mjesta, 2) suspenzija prava učešća na konkursima u državnoj službi u institucijama BiH u periodu od najviše dvije godine, 3) degradiranje na neposredno niže radno mjesto, i 4) prestanak radnog odnosa u državnoj službi.

⁵⁴ Čl. 9 tač. c) Zakona o radu u institucijama BiH (bilj. 9).

⁵⁵ D. Klovo Kajić, Zapošljavanje u državnu službu: zloupotrebe stručnog ispita i kako ih otkloniti, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 20/2015, s. 41. Sa pozivom na Centar za istraživačko novinarstvo, Zapošljavanje u državnoj službi, Newsletter, 2013. Dostupno na https://www.cin.ba/newsletter/CIN_nl_22_bs.pdf/, očitavanje 01. 10. 2015.

popunjavanje putem javnog oglasa uslovljeno prethodno iscrpljenim mogućnostima internog i eksternog premještaja te raspisivanjem internog oglasa.

Ako se upražnjeno radno mjesto popunjava oglašavanjem ono može biti putem internog ili javnog oglasa. Interno oglašavanje predstavlja proceduru za popunjavanje upražnjenog mjesta napredovanjem državnih službenika koji su već zaposleni u instituciji ili u slučaju kad postoje državni službenici u toj instituciji koji su proglašeni prekobrojnim. U ostalim slučajevima se raspisuje javni oglas. U slučajevima i jednog i drugog oglašavanja prijem državnih službenika se zasniva na profesionalnoj sposobnosti. Ako se izuzme potreba za posjedovanjem opštih i posebnih uslova za rad na pojedinom radnom mjestu, i poštivanjem izložene procedure prijema u državnu službu najveća odgovornost za izbor napogodnijeg kandidata leži na komisiji za izbor. Ova komisija može sadržavati tri ili pet članova, koje predlaže institucija ili institucija i Agencija u Zakonom predviđenom omjeru, ovisno o tome da li je u pitanju interni ili javni oglas. Ocjena prilikom provjere znanja kandidata data od strane svakog člana komisije se ne može preispitivati ni u postupku po žalbi pred Odborom državne službe za žalbe ni u upravnom sporu pred Sudom BiH. Ovo je osnovni razlog da izbor najpovoljnijeg kandidata zavisi isključivo od stručnih kompetencija i poštivanja etičkih i moralnih principa svakog člana komisije ponaosob, ali i komisije u cjelini. Izuzetak, ali samo u proceduralnom smislu, predstavlja prijem rukovodećih državnih službenika gdje izbor najboljeg kandidata sa liste uspješnih, opet zavisi od pomenutih kvaliteta rukovodioca institucije koji vrši izbor.

Zapošljavanje na temelju profesionalne sposobnosti se u znatnoj mjeri dovodi u pitanje mogućnošću da se poslovi upražnjenog radnog mjesta popunjavaju na određeno vrijeme, od strane osoba koje nemaju status državnog službenika, u nekim slučajevima čak do dvije godine. Ove osobe nužno ne moraju poslove državne službe obavljati lošije, ali status državnog službenika kroz Zakonom utvrđena prava i posebno odgovornosti treba da jamči njihovu maksimalu profesionalnost, objektivnost i transparentnost, što se u njihovom slučaju, možda i neopravdano oslonom na njihove stvarne kompetencije, može dovesti u pitanje. Negativna strana ovakvog zapošljavanja dodatno dobiva na težini u slučajevima pokretanja konkursne procedure, jer ove osobe u startu imaju znatnu prednost zbog boljeg poznavanja ispitne materije i moguće prethodne saradnje sa članovima komisije, što ostale kandidate stavlja u neravnopravan položaj.

Popunjavanje putem direktnog preuzimanja državnih službenika iz organa uprave entiteta i Brčko distrikta BiH se može tretirati kao *sui generis* zbog specifičnog državnog ustrojstva BiH. Uslov za popunjavanje direktnim preuzimanjem jeste sporazum između institucije BiH i entitetskog organa uprave, odnosno organa uprave Brčko distrikta BiH, te saglasnost samog državnog službenika. Na ovaj način, iako nominalno egzistiraju paralelno i neovisno jedan o drugom, državna služba predstavlja najujednačeniji segment javne(ih) odnosno državne(ih) uprave(a) u BiH. Osnov ovog ujednačavanja se nalazi u Pravilniku Agencije o sličnim radnim mjestima za potrebe direktnog preuzimanja državnih službenika iz entitetskih organa u institucije Bosne i Hercegovine. Mogućnost ove prohodnosti i u jednom i u drugom smjeru stvara pretpostavke da se barem u određenoj mjeri ujednače profesionalni standardi državne službe, ali istovremeno, u skladu sa načelom efikasnosti i ekonomičnosti, uspori povećanje broja državnih službenika, i finansijskih i drugih opterećenja koje ono (povećanje) sa sobom nosi.