

POSTUPAK SELEKCIJE UPRAVNIH SLUŽBENIKA – EVROPSKI STANDARDI I DOMAĆI PRAVNI OKVIR

Doc. dr Nevenko Vranješ*
Prof. dr Vladimir Đurić**

***Apstrakt:** Postupak selekcije upravnih službenika¹ u svim zemljama predstavlja važno pitanje kako zbog činjenice da su kadrovi ključni činioci uspješne realizacije upravne delatnosti tako i iz razloga što ovaj postupak mora sprečiti politizaciju javne uprave te u organe uprave pozicionirati isključivo najkompetentnije službenike. U tom smislu rad analizira postupak selekcije upravnih službenika u institucije Evropske unije kao i u organe državne uprave u Bosni i Hercegovini i njenim entitetima osvrćući se na uspostavljene standarde te poredeći evropski i domaći pravni okvir.*

***Ključne reči:** upravni službenik, državni službenik, državna služba i selekcija službenika.*

1. Pojam službeničkog sistema Evropske unije

Službenički sistem Evropske unije čine službenici koji obavljaju službu u institucijama Evropske unije. Oni su kategorizovani u zaseban službenički sistem i njihov pravni položaj proističe iz pravne prirode same Evropske unije te je regulisan aktima Evropske unije. Kako je Evropska unija organizacija specifičnog karaktera tako i službenici zaposleni u njenim institucijama

* Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci.

** Institut za uporedno pravo Beograd.

¹ U radu se koristimo terminom upravni službenik kao generičkim pojmom budući da se težišno osvrćemo na službenike zaposlene u institucijama Evropske unije te službenike u organima državne odnosno republičke uprave u Bosni i Hercegovini. O teorijskim određenjima pojmova službenik (javni, upravni i državni), šire videti: Krbeć, I.: *Lica u državnoj službi*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1948, str. 31 i Borković, I.: *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1987, str. 278–284.

imaju poseban položaj. Svakako da njihov položaj u određenim sferama sliči položaju nacionalnih javnih službenika najpre iz razloga što i oni sami pripadaju državama članicama ili pak dolaze iz nacionalnih službeničkih sistema. Takođe, na sličnost položaja službenika Evropske unije i nacionalnih službenika utiče konvergencija nacionalnih sa evropskim upravnim sistemom. Na položaj službenika Evropske unije utiče i razuđenost i raznolikost institucija Evropske unije, što dovodi do unutrašnje izdiferenciranosti službeničkog sistema Evropske unije budući da svi službenici nemaju jedinstven položaj te da njihov položaj zavisi od institucije u kojoj obavljaju službu.

Položaj službenika Evropske unije generalno je regulisan Pravilnikom o radu službenika u institucijama Evropske unije (*Staff Regulations of Officials of the European Communities*).² U navedenom dokumentu sadržani su ključni elementi na osnovu kojih se može sagledati službenički sistem Evropske unije. Tako, Pravilnik propisuje: postupak selekcije službenika, strukturu radnih mesta, principe vršenja službe, prava i obaveze službenika, napredovanje i usavršavanje, mobilnost, plate, prestanak službe, penzionisanje i dr.

Budući da je to i od zemalja članica i zemalja kandidata zahtevala, i Evropska unija je uspostavila „nezavisnog regulatora“ koji se na jedan centralizovan i ujednačen način bavi selekcijom službenika za potrebe njenih institucija. U tom smislu, početkom 2003. godine, rad je počela Evropska kancelarija za selekciju personala (*European Personnel Selection Office – EPSO*).³ Kancelarija je nadležna prvenstveno za selekciju službenika u Savet ministara EU, Evropski parlament, Evropski savet, Evropsku komisiju, Sud pravde Evropske unije, Evropski revizorski sud, Ombudsman Evropske unije i Ekonomski i socijalni savet. Pored navedenih, Kancelarija, po potrebi, provodi konkursne procedure i za službenike drugih upravnih organizacija i agencija Evropske unije. Bitno je zapaziti da ovako centralizovan sistem selekcije kadrova Evropska unija nije imala sve do uspostavljanja Kancelarije te da je svaka institucija samostalno vršila selekciju kadrova za svoje potrebe.

² Konsolidovanu verziju: CONSLEG_1962R0031_20140101_EN_TXT, videti na: http://ec.europa.eu/civil_service/index_en.htm, pristupljeno: 25.06. 2016. godine. U daljem tekstu rada: Pravilnik.

³ *Decision of the European Parliament, the Council, the Commission, the Court of Justice, the Court of Auditors, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Ombudsman of 25 July 2002 establishing a European Communities*, L 197/53. Videti: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0620&from=EN>, pristupljeno: 25.06.2016. godine.

2. Klasifikacija službenika Evropske unije

Službenički sistem Evropske unije, u širem smislu, čine sledeće kategorije službenika: (1) stalno zaposleni službenici (*permanent officials*); (2) privremeno zaposleni službenici (*non-permanent staff*); (3) delegirani nacionalni eksperti (*seconded national experts*) i (4) ostali službenici.

Stalno zaposleni službenici Evropske unije zatim se razvrstavaju u dve kategorije: (1) rukovodeći službenici (*administrators – AD*) i asistenti (*assistants – AST*).

Privremeno zaposleni službenici, razvrstani su, takođe, u dve kategorije: (1) privremeni službenici (*temporary agents*) i (2) ugovorni službenici (*contract agents*).

S aspekta funkcionalnosti institucija Evropske unije najznačajniju kategoriju službenika čine rukovodeći službenici i asistenti, za koje se može reći da čine službenički sistem u užem smislu. Rukovodeći službenici obavljaju najsloženije i najodgovornije poslove menadžerskog karaktera (šefovi kancelarija, direktori, savetnici i sl.). Ova kategorija službenika kreira i provodi politike Evropske unije, donosi i provodi odluke te učestvuje u pregovaračkim aktivnostima sa državama kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji. Rukovodeći službenici razvrstavaju se u dvanaest kategorija (od AD 5 do AD 16). Pripadnost kategoriji ukazuje na hijerarhijski položaj službenika, stručnu spremu, platu, godine iskustva u službi i sl. Rukovodeći službenici su lica sa završenom visokom stručnom spremom univerzitetskog ili strukovnog usmerenja.

Asistenti su službenici Evropske unije koji obavljaju izvršilačko-provedbene, (uglavnom administrativne i tehničke) poslove, manjeg stepena odgovornosti u odnosu na rukovodeće službenike. Asistenti, kao i rukovodeći službenici, uglavnom imaju visoku stručnu spremu, mada se mogu angažovati i lica sa srednjom stručnom spremom ukoliko imaju radno iskustvo od najmanje tri godine. Asistenti se razvrstavaju u jedanaest kategorija (od AST 1 do AST 11). Kategorizacija asistenata, kao i kod administratora ukazuje na pripadajući hijerarhijski položaj i privilegije koje ga prate.

Privremeni službenici su lica koja rade na određeno vreme ali sa istovetnim radnopravnim statusom regulisanim istovetnim radnopravnim aktima kao i stalno zaposleni službenici Evropske unije. Suštinska razlika između privremeno i stalno zaposlenih službenika leži u načinu zasnivanja službeničkog statusa. Naime, privremeno zaposleni službenici samoinicijativno pod-

nose prijavu konkretnoj instituciji, dakle izvan javnog konkursa, te ih institucija prihvata po slobodnom nahodanju, a nakon analizirane biografije koju kandidati postavljaju na posebnoj internetskoj stranici.⁴ U izuzetnim slučajevima, Kancelarija može provesti konkurs za privremeno zapošljavanje na zahtev određene institucije koja potražuje službenika. Takav konkurs provodi se po posebnim procedurama različitim od procedura za stalno zaposlene službenike.

Privremeni službenici su lica angažovana na određeno vreme najčešće iz razloga nedostatka stalnih službenika ili iz potrebe za naučnoistraživačkim kadrovima koji se bave realizacijom naučnoistraživačkih projekata. Privremeni službenici takođe se angažuju i kao osoblje u kabinetima pojedinih poverenika Evropske komisije i sl. Period angažovanja ugovornih službenika može biti maksimalno šest godina i probnim radom do šest meseci. Ukoliko je ugovorni službenik deo personala angažovanog za potrebe poverenika onda se period njegovog angažovanja poklapa sa periodom mandata poverenika. Službenički status ugovornih službenika i klasifikacija po razredima izjednačeni su sa statusom stalno zaposlenih službenika.

Ugovorni službenici su posebna kategorija privremeno zaposlenih službenika koji se angažuju za pomoćne poslove kao što su tehnički poslovi, poslovi održavanja tehnike i infrastrukture, kurirski poslovi i sl. Za status ugovornog službenika propisano je obavezno osnovno obrazovanje, a radni odnos zasnivaju na određeno vreme koje ne može biti kraće od tri meseca niti duže od šest godina. Zapošljavanje ugovornih službenika propisano je odlukom Evropske komisije iz 2011 godine, koja je dopunjena 2013. godine.⁵ Ugovorni službenici podeljeni su u četiri grupe i osamnaest razreda, po sledećem: (1) I grupa – obuhvata razrede od 1. do 3. i ovi službenici obavljaju fi-

⁴ Mogućnosti privremenog zapošljavanja koje može trajati od nekoliko meseci do nekoliko godina, te pisanje i nominovanje CV-a, date su na: http://ec.europa.eu/civil_service/job/cvonline/index_en.htm, pristupljeno: 27.06.2016. godine.

⁵ *Commission decision of 2.3. 2011 on the general provisions for implementing Article 79(2) of the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union, governing the conditions of employment of contract staff employed by the Commission under the terms of Articles 3a and 3b of the said Conditions*, dostupno na: http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Fepso%2Fdoc%2Frules_ca_comm_en.pdf&ei=k36OVb2FJbDB7Aanq7vgAg&usg=AFQjCNEymlsZ4rTLUpyhGgnYS6JUQrjzPg&sig2=PHZVDvQQrj2T78LfsJcbvw&bvwm=bv.96783405,d.ZGU, pristupljeno: 27.06. 2015. godine i *Commission decision of 16.12. 2013 amending Commission Decision of 2 March 2011 on the general provisions for implementing Article 79(2) of the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union, governing the conditions of employment of contract staff employed by the Commission under the terms of Articles 3a and 3b of the said Conditions*, amandmanima dopunjena verzija, dostupno na: http://ec.europa.eu/civil_service/job/contract/index_hr.htm#1, (dopunjena verzija), pristupljeno: 27.06.2016. godine.

zičke i poslove upravne podrške; (2) II grupa – obuhvata razrede od 4. do 7. i odnosi se na poslove kancelarijskog poslovanja i sekretarsko-administrativne poslove; (3) III grupa – obuhvata razrede od 8. do 12, a odnosi se na izvršne poslove, poslove izrade propisa, knjigovodstvene i druge jednake poslove i (4) IV grupa – obuhvata razrede od 13. do 18, a odnosi se na administrativne, savetničke, jezičke i druge jednake poslove.⁶ Ulazna kategorija i razred se dodjeljuju prilikom prvog ugovora i zavise od stručne spreme i radnog iskustva dok se napredovanje vrši na osnovu godina provedenih u službi, a u pravilu svake druge godine.

Suštinsku razliku između ugovornih i privremenih službenika nalazimo kod plaćanja. U tom smislu, ugovorni službenici nemaju finansijske pogodnosti koje se odnose na novčane nagrade i dodatke koje imaju stalno zaposleni i privremeni službenici.⁷

Delegirani nacionalni eksperti su službenici koji se angažuju za potrebe Evropske komisije, najčešće u pristupnim pregovorima iz reda stručnjaka zemalja kandidata. Kao osnovni uslov njihovog angažovanja ističe se dobro poznavanje Evropske unije, njenih institucija, politika i propisa kao i načina njenog rada. Na delegirane nacionalne stručnjake ne primenjuju se odredbe regulative o službenicima. Njihov status je regulisan odlukom Evropske komisije o pravilima za delegirane nacionalne eksperte u Evropsku komisiju i nacionalne stručnjake koji se nalaze na profesionalnoj obuci.⁸ Shodno odredbama Člana 1, stav 3 pomenute Odluke kao delegirani nacionalni eksperti upućuju se stalno zaposleni službenici iz državnih, regionalnih, lokalnih uprava i upravnih organizacija koji su istaknute stručnosti te kao takvi mogu doprineti radu Evropske komisije. Selekcija ovih kadrova provodi se po posebnom postupku bez posredovanja Evropske kancelarije za selekciju personala. Uslov za delegiranje službenika–eksperta jeste trogodišnje radno iskustvo na poslovima koje obavlja i poznavanje jednog od jezika Evropske unije koji nije njegov maternji jezik.⁹

Najzad, u institucijama Evropske unije prisutan je i veliki broj službenika koji ne pripadaju ni jednoj od opisanih kategorija službenika. Oni obavljaju

⁶ http://ec.europa.eu/civil_service/job/contract/index_en.htm, pristupljeno: 27.06.2016. godine.

⁷ *Article 93 Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*, http://ec.europa.eu/civil_service/job/contract/index_hr.htm, pristupljeno: 27.06.2016. godine.

⁸ *Commission decision of 12.11. 2008 laying down rules on the secondment to the Commission of national experts and national experts in professional training*, dostupno na: http://ec.europa.eu/civil_service/job/sne/index_en.htm, pristupljeno: 27.06.2016. godine.

⁹ *Ibid.*, Article 8.

ju različite administrativne poslove i njihov status nije uređen aktima kojima se uređuju službenici Evropske unije. U navedenu kategoriju službenika možemo svrstati: praktikante (*in-service traineeships*) i stipendiste (*scholars*). Kao uslov za dobijanje statusa praktikanta i stipendiste ističe se završeno visoko obrazovanje u najmanje trogodišnjem trajanju dok ostale uslove propiše institucija koja ih angažuje.

Na osnovu iznesenog prikaza, uočavamo veoma precizan ali složen i predimenzionisan sistem klasifikacije službenika Evropske unije. Sistem je koncipiran na način da kroz razrede daje širok prostor napredovanju u zvanju službenika u okviru grupe ali i izvan nje.

3. Postupak selekcije službenika Evropske unije

Evropska kancelarija za selekciju personala u saradnji sa institucijama Evropske unije permanentno je usavršavala postupak selekcije službenika s ciljem da se postupak završi u što kraćem roku i da se izaberu najkvalitetniji službenici.¹⁰

Postupak selekcije započinje objavljivanjem konkursa. Svi konkursi za prijem službenika u institucije Evropske unije objavljuju se u Službenom glasniku Evropske unije (*Official Journal of the European Union*)¹¹ i to u seriji C navedenog glasnika. Takođe, svi tekstovi konkursa mogu se naći i na internet stranici Evropske kancelarije za selekciju personala. Postupak selekcije obuhvata sledeće aktivnosti: (1) faza prijave kandidata; (2) faza kompjuterskog testiranja; (3) faza sagledavanja prihvatljivosti prijave; (4) faza selekcije zasnovane na kvalifikacijama; (5) faza procene kandidata i (6) utvrđivanje liste uspešnih kandidata.¹² Preovladavajući principi u selekciji su princip jednakih mogućnosti i jedinstvenog postupka za sve kandidate te princip transparentnosti. Takođe, ni jedan kandidat ne može biti diskriminisan prema polu, boji kože, nacionalnosti, jeziku, veri, invalidnosti, godinama starosti i dr. Pravo konkurisanja imaju kandidati državljanji Evropske unije (samo u izuzetnim slučajevima i kandidati iz država koje žele pristupiti Evropskoj uniji) koji ispunjavaju opšte i posebne uslove konkursa.

¹⁰ Šire videti: *2012 Achievements*, EPSO – European Personnel Selection Office, dostupno na: http://europa.eu/epso/about/reports/index_en.htm, pristupljeno: 28.06.2016. godine.

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=en>.

¹² *Administrative procedures, European Personnel Selection Office (EPSO), General rules governing open competitions*, Official Journal of the European Law, C 60 A1, 01.03. 2014. godine, p. 6-11, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CA.2014.060.01.0001.01.ENG>, pristupljeno: 28.06.2016. godine.

Opšti uslovi konkursa obuhvataju: (1) državljanstvo države članice Evropske unije (izuzetno i druge zemlje ukoliko je to posebno propisano); (2) uživanje svih građanskih prava; (3) ispunjavanje zakonskih obaveza u pogledu vojne službe i (4) ispunjavanje uslova koji dokazuju primernu ličnost za obavljanje predmetnih dužnosti.¹³

Posebni uslovi konkursa odnose se na akademske kvalifikacije i radno iskustvo i najdirektnije su vezani za radno mesto za koje je konkurs raspisan. Takođe, znanje jezika spada u poseban uslov.

Da bi se uspešno prijavili na konkurs kandidati moraju izvršiti preduzimanje sledećih aktivnosti: (1) provera uslova za učešće u konkursu; (2) otvaranje EPSO računa (naloga); (3) interaktivni probni testovi; (4) ispunjavanje formulara za elektronsku prijavu; (5) posebni zahtevi za polaganje testova; (6) potvrda elektronske prijave i (7) dostavljanje potpune prijavnice dokumentacije.

Nakon što sagledaju uslove konkursa i utvrde da iste ispunjavaju, svi kandidati – učesnici konkursa, moraju kreirati nalog (račun) na stranici Evropske kancelarije za selekciju personala, tzv. *EPSO account*. Navedeni nalog kreira se na internet stranici Kancelarije. Jedan kandidat može imati samo jedan otvoreni nalog sa koga se može prijavljivati i pratiti ishod više konkursa.

Po izvršenju elektronske prijave, u zavisnosti od konkursa na koji se prijavio, od kandidata može biti zatraženo da popunjava interaktivne probne testove. Ovi testovi mogu biti korisni kao eksperimentalni primerak pristupnih testova na konkursu.

Sledeći korak podrazumeva popunjavanje obrasca za elektronsku prijavu. U ovaj obrazac kandidat, u zavisnosti od konkursa, unosi relevantne informacije koje se odnose na: diplomu, radno iskustvo, motivaciju za prijavu, znanje službenih jezika Evropske unije i dr.

Posebni zahtevi za polaganje testova odnose se na kandidate s invalidnošću ili nekim drugim stanjem koje zahteva da test moraju polagati u posebnim uslovima, s tim da o tome moraju dostaviti relevantnu dokaznu dokumentaciju od strane lekara ili drugih ovlašćenih subjekata. Ukoliko se navedeni zahtev učini opravdanim, Kancelarija će ovim licima obezbediti posebne uslove testiranja.

Svi kandidati moraju izvršiti potvrdu elektronske prijave na konkurs pre isteka roka, na način da ispunjeni kompjuterski obrazac pošalju Kancelariji. Nakon što Kancelarija potvrdi prijavu, ona više ne može biti menjana.

¹³ *Ibid.*, p. 4–6.

Nakon dostavljanja i potvrđivanja podataka te njihove obrade od strane Kancelarije, svi oni kandidati koji budu pozvani na testiranje u sklopu faze procene, na dan testiranja, moraju sa sobom poneti pisanu prijavnu dokumentaciju, izuzev ako u u samom konkursu nije navedeno da se prijavna dokumentacija mora dostaviti u trenutku podnošenja elektronske prijave. Ovim aktivnostima faza prijave na konkurs se završava.

Nakon uspešno realizovanog prijavljivanja na konkurs sledi faza kompjuterskog testiranja sa višestrukim izborom odgovora. Odbor za selekciju (*Selection Board*) na predlog kancelarije odlučuje o težini testova i njihovom sadržaju. Postupak ocenjivanja urađenih testova vrši se kompjuterskim putem. Kompjuterski test u zavisnosti od vrste konkursa može sadržavati sledeće elemente: (1) test verbalnog zaključivanja kojim se ocenjuje sposobnost logičnog razmišljanja i shvatanja verbalnih informacija; (2) test numeričkog zaključivanja kojim se ocenjuje sposobnost logičkog razmišljanja i razumevanja numeričkih informacija; (3) test apstraktnog zaključivanja kojim se ocenjuje sposobnost logičkog razmišljanja i razumevanja veza između pojmova koji ne uključuju lingvističke, prostorne ili numeričke elemente; (4) test situacijske procene kojim se ocenjuje ponašanje kandidata u radnoj sredini; (5) test ili testovi jezičkih veština i (6) test ili testovi specifičnih profesionalnih veština.¹⁴

Iako logički dolazi nakon faze kompjuterskog testiranja, u Administrativnim procedurama o selekciji personala, provera prihvatljivosti navedena je nakon ove faze. Ova provera obuhvata ocenu prihvatljivosti prijave kandidata u smislu blagovremenosti podnošenja i ispunjenosti formalnih uslova, a vrši je Kancelarija za selekciju. U slučaju ispunjenosti propisanih uslova kandidat ulazi u postupak dalje selekcije, dok u suprotnom slučaju njegova prijava biva odbačena.

Faza selekcije zasnovane na kvalifikacijama ili izbor talenata faza je koja se uvodi u većini slučajeva kada je u pitanju selekcija specijalizovanih profila kandidata. Ova selekcija se vrši ocenjivanjem prijave kandidata od strane Odbora za selekciju, a na osnovu popunjenih odgovora iz serije pitanja sadržanih u kartici „Talent Screener“ (Odabir talenata), u sklopu obrasca elektronske prijave. Suštinski, Odbor vrši selekciju kandidata čije diplome i profesionalno iskustvo najbolje odgovaraju dužnostima i kriterijima selekcije navedenim u konkursu, a isključivo na osnovu podataka koje je kandidat naveo u pomenutoj kartici prijave. Čini se da ovde nema jasnih kriterija te da diskreciona ocena Odbora dolazi do izražaja, što je prouzrokovalo apelacije

¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

službenika prema Službeničkom sudu i Ombudsmanu EU.¹⁵ Kandidati koji dobiju najveći broj bodova po ovom osnovu pozivaju se u Centar za procenu kandidata.

Nakon kompjuterskih testova sa višeopcijskim izborom odgovora i/ili selekcije zasnovane na kvalifikacijama, sledi faza procene kandidata na osnovu testiranja koja se vrše u centrima za procenu (*Assessment Centres*), koji kao specijalizovana tela za potrebe Kancelarije vrše osmišljavanje testova kada su u pitanju posebna znanja i veštine kandidata kao što su lingvističke veštine, veštine prevodjenja i dr.,¹⁶ obično u Briselu ili Luksemburgu i traje jedan ili više dana. U centru za procenu vrši se ocena opštih i posebnih sposobnosti kandidata. Najčešće, u ovoj fazi selekcije, testovi obuhvataju sledeće sadržaje: studiju slučaja; prezentacijske veštine; strukturirani intervju; rad u grupi; simulacija e-sandučića; praktičan jezički test; testove verbalnog, numeričkog i apstraktnog zaključivanja; test situacijske procene i drugi testovi koji se odnose na specifične veštine.

Najzad, nakon provedene faze procene, Odbor za selekciju sastavlja listu uspešnih kandidata sa brojem dodeljenih bodova svakom kandidatu. Lista se zatim prosleđuje institucijama Evropske unije koje su nadležne za zapošljavanje uspešnih kandidata s liste. Samo pozicioniranje na listu uspešnih kandidata ne znači automatski pravo na zapošljavanje. Lista se objavljuje u Službenom listu Evropske unije i na EPSO web stranici, a svim kandidatima koji su učestvovali u testiranju u centru za procenu uručuje se *competency passport* (indeks kompetencija) koji sadrži kvantitativni i kvalitativni pregled ostvarenih rezultata. Navedeni indeks kompetencija uspešnih kandidata upućuje se i svim institucijama Evropske unije koje ga mogu koristiti kod zapošljavanja službenika kao i za potrebe napredovanja u karijeri.

U cilju zaštite prava u sklopu konkursne procedure kandidatima na raspolaganju stoji nekoliko pravnih sredstava. Tako, pre obraćanja Službeničkom sudu Evropske unije, kandidati mogu podnositi pritužbu zbog greške u sadržaju kompjuterskih testova s višestrukim izborom odgovora, pri čemu može doći do tzv. postupka neutralizacije. Neutralizacija je korektivna mera potvrđena od strane Suda Evropske unije i podrazumeva da Odbor za selekciju može poništiti pitanje iz kompjuterskih testova koje je u sebi sadržavalo grešku, te da bodove koji pripadaju tom pitanju raspodeli na ostala pitanja u testu, a sve u cilju ostvarivanja jednakog postupanja prema svima. Kandidati koji osporavaju odluku EPSO-a ili Odbora za selekciju podnose zahtev za

¹⁵ Videti slučaj: 1719/2013/CK, kandidat protiv EPSO.

¹⁶ Uporediti: http://www.eustraining.eu/epso_assessment_centre, pristupljeno: 22.07.2016. godine.

preispitivanje odluke koji se može odnositi na bitne povrede pravilnosti konkursnog postupka i/ili da EPSO ili Odbor za selekciju nisu poštovali pravila postupka koja su utvrđena Pravilnikom o personalu, obaveštenju o konkursu, opštim pravilima EPSO-a i sudskom praksom. Ovde je bitno naglasiti, da kandidati ne mogu ulaziti u valjanost ocene kojom je Odbor za selekciju ocenio kvalitet njihovih rezultata na testu. Ta ocena je izraz vrednosnog suda i zaštićena je diskrecionim pravom nad kojim ekskluzivitet ima samo Odbor za selekciju odnosno njegovi članovi. Zahtev za preispitivanje podnosi se u roku od deset dana od dana kada se odluka učini dostupnom na EPSO nalogu kandidata. Zahtev se dostavlja elektronski ili poštom na adresu EPSO u Briselu i mora sadržavati odluku koja se osporava, kao i razloge na kojima se zasniva zahtev. Kandidat se obaveštava potvrdom o prijemu zahteva, u roku od 15 dana od dana prijema zahteva. Kako se radi o pritužbi, ona se razmatra od strane Odbora za selekciju ili EPSO-a u zavisnosti koje od njih donio odluku koja se osporava o čemu se odlučuje konačnom odlukom koja se obrazlaže. Odluka se dostavlja kandidatu na njegov EPSO nalog. U slučaju da je zahtev kandidata uvažen, kandidat se uključuje u konkurs u onoj fazi u kojoj je prijašnjom odlukom bio isključen.

Pored navedenog, na osnovu Čl. 90, st. 2 Pravilnika o personalu,¹⁷ kandidat može uputiti upravnu pritužbu direktoru EPSO-a protiv mere kojom je oštećen (bilo da je o tome odluka donesena ili nije donesena), a koja direktno ili indirektno utiče na pravni status kandidata. Navedena pritužba podnosi se u roku od tri meseca od dana obavesti o odluci koja se osporava (odnosno od dana kada je odluka trebalo da bude donesena u slučaju nedonošenja odluke). „Direktor EPSO-a na osnovu upravne pritužbe ne može poništiti ili izmeniti odluke koje u sklopu konkursne procedure donosi Odbor za selekciju, stoga nema smisla podnositi pritužbe protiv ovih odluka“.¹⁸

Ukoliko je nezadovoljan odlukom Direktora EPSO-a, po uloženoj upravnoj pritužbi, kandidat može koristiti sledeće pravno sredstvo, a to je tužba. Tužba se podnosi Službeničkom sudu EU i uslovljena je prethodnim korišćenjem upravne pritužbe.

Najzad, kao poseban mehanizam zaštite prava kandidata na konkursu, predviđena je i pritužba Evropskom ombudsmanu. Kandidat navedeno pravo crpi iz odrednice da svi građani Evropske unije kao i lica sa prebivalištem u jednoj od država članica, imaju pravo podnošenja pritužbe ovoj instituciji, s

¹⁷ *Title VII, Appeals, Article 90, Paragraph 2, Staff Regulations of Officials of the European Union, 1962R0031 — EN — 01.01.2014 — 011.001 — 1, p. 69.*

¹⁸ Videti: Presuda od 03.11.1978. godine u spojenim predmetima 4/78, 19/78/ i 28/78 Salerno i ostali protiv Komisije (ECR 1978, str. 2403).

tim da svakoj pritužbi moraju prethoditi adekvatna administrativna sredstva pri relevantnim institucijama i telima.

Shodno odredbama Opštih pravila koja se primenjuju na otvorene konkurse, kandidat može biti isključen iz konkursa, u bilo kojoj konkursnoj fazi, ako Kancelarija za selekciju utvrdi: (1) da je otvorio više od jednog EPSO naloga; (2) podneo prijavu za više profila koji nisu kompatibilni; (3) dao lažne izjave ili izjave koje ne može dokazati relevantnom dokumentacijom; (4) propustio rezervisati termin za kompjuterska testiranja; (5) koristio nedozvoljene metode i sredstva tokom testiranja i (6) pokušao kontaktirati sa članom Odbora za selekciju na nedozvoljen način.

4. Klasifikacija i selekcija državnih službenika u institucije Bosne i Hercegovine

Pozitivnopravni položaj državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine težišno je propisan Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine iz 2002. godine. Pomenuti zakon je, kao što sam naziv kaže, regulisao državnu službu ali i ukupan položaj državnih službenika.

Državna služba u institucijama Bosne i Hercegovine zasniva se na sledećim principima: princip zakonitosti; princip transparentnosti i javnosti; princip odgovornosti; princip efikasnosti i ekonomičnosti i princip profesionalnosti i transparentnosti.

Prema pomenutom zakonu, državni službenik je lice postavljeno upravnim aktom na radno mesto u državnoj službi, u skladu sa zakonom.¹⁹

Takođe, Zakon je daljim članovima uredio koja sve mesta podležu „državnoj službi“, na način da je propisao koje institucije predstavljaju izuzeće, odnosno čiji zaposleni nemaju status državnog službenika (negativna enumeracija).²⁰ U smislu pomenutih odredaba, članovi Parlamentarne skupštine BiH, članovi Predsedništva BiH, ministri u Savetu ministara BiH i njihovi zamenici, sudije i tužioci Suda odnosno Tužilaštva BiH, javni pravobranilac BiH i njegovi zamenici, pripadnici Oružanih snaga BiH, guverner i viceguverner Centralne banke BiH, generalni revizor BiH i njegovi zamenici, om-

¹⁹ Čl. 1, st. 2 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 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.

²⁰ Videti: Čl. 4-6 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 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.

budsmen BiH i njegovi zamenci, sekretari domova Parlamentarne skupštine BiH, sekretar Zajedničke službe Parlamentarne skupštine BiH te lica zaposlena kao savetnici članova Parlamentarne skupštine BiH, članova Predsedništva BiH, predsedavajućeg Saveta ministara BiH, ministara i zamjenika ministara, guvernera i viceguvernera Centralne banke BiH, nisu državni službenici.

Državni službenici u institucijama BiH, prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, klasifikuju se na rukovodeće i ostale državne službenike. Rukovodeći državni službenici su: (1) sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom i (2) pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor. U ostale državne službenike klasifikuju se: (1) šef unutrašnje organizacione jedinice; (2) stručni savetnik; (3) viši stručni saradnik i (4) stručni saradnik.²¹

Popunjavanje upražnjenih mesta u institucijama BiH vrši se na dva načina: internim i javnim oglašavanjem. Svakako da preovladava selekcija kandidata putem javnog oglašavanja koja se provodi posredstvom Agencije za državnu službu BiH. Kao instrumenti provere kompetencija kandidata za državnu službu javljaju se, pored javnog, i stručni ispit koji podrazumevaju kako pismena testiranja i izradu konkretnih zadataka iz domena opisa radnog mesta i koji je eliminatornog tipa tako i usmeni razgovor – intervju sa članovima konkursne komisije.²²

Prema analizi pomenutog zakona, Agencija za državnu službu ima, čini se, ključnu ulogu u odabiru kandidata ne samo sa formalnog nego i sa materijalnog stanovišta. Ovu konstataciju temeljimo na najmanje dve činjenice. Prvo, sastav konkursne komisije koja vrednuje uspeh kandidata prijavljenih na konkurs, a koju imenuje Agencija, jeste takav da obuhvata dva člana koja predlaže institucija koja potražuje službenika dok preostala tri člana takođe imenuje Agencija iz reda eksperata sa liste koju je prethodno utvrdila tako da preovlađuje ekspertski sastav komisije. Drugo, shodno odredbama čl. 28, st. 1 i st. 2, postavljenje državnog službenika vrši Agencija u skladu sa rezultatima koje je kandidat postigao u izbornom procesu, dok imenovanje rukovodećeg državnog službenika vrši nadležna institucija, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije sa liste uspešnih kandidata koji su prošli javni konkurs. Međutim, shodno odredbama st. 3 pomenutog člana, Agencija ima zakonsko ovlašćenje da po službenoj dužnosti imenuje i rukovodećeg državnog službenika čije imenovanje inače vrši nadležna institucija, po osnovu predloga

²¹ *Ibid.*, Čl. 7.

²² Videti: Odluka i načinu polaganja javnog i stručnog ispita – integralni tekst, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 96/07, 43/10 i 103/12.

Agencije, ukoliko to nadležna institucija ne uradi u roku od 30 dana od dana prijema mišljenja Agencije i liste uspešnih kandidata.

Tragom navedenog, konstatujemo da je moguća situacija da se celokupna procedura imenovanja završava izvan Saveta ministara BiH, koji je u najvećem broju slučajeva nadležna institucija za postavljenja rukovodećih državnih službenika, što odaje utisak dosledno primenjenog načela depolitizacije državne službe. Ono što predstavlja specifičnost, za razliku od entitetskih rešenja, jeste da pojedina mesta rukovodećih državnih službenika u institucijama BiH (prvenstveno pomoćnici ministara i sekretari ministarstava) ne podležu reizboru odnosno nisu ograničena mandatom.

Prilikom selekcije kandidata u državnu službu u institucije Bosne i Hercegovine uočili smo veoma objektivni koncept formiranja konkursne komisije jer je činjenica da komisija za izbor broji pet članova od kojih su tri nezavisni eksperti sa liste koju sačinjava Agencija za državnu službu, a dva člana su iz reda državnih službenika. Time je ovaj nivo vlasti, sudeći prema personalnom sastavu komisije, postigao visok stepen profesionalizacije budući da se može smatrati da većinski broj članova komisije nije pod uticajem rukovodioca organa uprave koji popunjava mesto državnog službenika. Takođe, ova Agencija ima snažnu ulogu u postavljenju kako državnih tako i rukovodećih državnih službenika.

5. Klasifikacija i selekcija državnih službenika u republičke organe uprave Republike Srpske

Prema važećem zakonu u Republici Srpskoj, „državni službenik je lice sa visokom stručnom spremom koje je zaposleno u organu republičke uprave i obavlja poslove osnovne djelatnosti organa republičke uprave. Izuzetno, državni službenik je i lice sa završenom višom i srednjom stručnom spremom u skladu sa uredbom Vlade iz člana 27 stav 2 ovog zakona.“²³ Pomenuti stav navedenog člana glasi: „Vlada uredbom propisuje kategorije državnih službenika i njihova zvanja i kriterijume za analitičku procjenu radnih mjesta“.²⁴

Zakon o državnim službenicima propisuje da su radna mesta državnih službenika u republičkim organima uprave: (a) pomoćnik ministra, sekretar

²³ Čl. 2 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11 37/12 i 57/16.

²⁴ Videti: Uredba o kategorijama i zvanjima državnih službenika, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 18/09 i 131/10.

ministarstva, rukovodilac republičke uprave i republičke upravne organizacije; (b) zamenik i pomoćnik rukovodioca republičke uprave, republičke upravne organizacije, glavni republički inspektor i sekretar u Agenciji; (v) inspektor; (g) interni revizor; (d) stručni savjetnik; (đ) rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice; (e) viši stručni saradnik i (ž) stručni saradnik.²⁵

Klasifikaciju državnih službenika u Republici Srpskoj nalazimo u odredbi čl. 25 i 26 pomenutog zakona, analogno kriterijumu njihovog postavljenja. U tom smislu, propisano je da Vlada postavlja rukovodeće državne službenike (pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, rukovodilac republičke uprave, republičke upravne organizacije, njihovi zamenici i pomoćnici, glavni republički inspektor i sekretar Agencije za državnu upravu), na predlog Agencije za državnu upravu, na period od pet godina, sa mogućnošću obnove mandata.

Sledstveno navedenom, pored rukovodećih, postoje i državni službenici koje postavlja rukovodilac organa i u ovu kategoriju službenika spadaju: inspektori, interni revizori, stručni savetnici, rukovodioci unutrašnjih organizacionih jedinica, viši stručni saradnici i stručni saradnici.

Kao modaliteti popunjavanja upražnjenih radnih mesta državnih službenika u organima republičke uprave Republike Srpske javljaju se: akt o postavljenju vršioca dužnosti do 90 dana (imanentno rukovodećim državnim službenicima koje postavlja Vlada); interno oglašavanje; napredovanje u službi; raspoređivanje i premeštaj, dok se zasnivanje radnog odnosa vrši isključivo putem javnog konkursa.

Provera kompetencije kandidata pored ispunjenosti formalnih uslova vrši se samo usmenim razgovorom sa članovima konkursne komisije. Konkursnu komisiju čini pet članova koje imenuje Agencija za državnu upravu, od čega tri člana predlaže organ uprave koji potražuje službenika dok dva imenuje Agencija sa prethodno utvrđene liste eksperata. Na pomenutom razgovoru svaki član komisije boduje kandidata bodovima od 5 do 10.²⁶

Nakon završene javne konkurencije, Agencija rukovodiocu organu uprave dostavlja predlog za zapošljavanje i postavljenje najuspešnijeg kandidata ukoliko se radi o državnim službenicima dok se taj predlog dostavlja Vladi ukoliko se radi o rukovodećim državnim službenicima. Ukoliko Vlada ne donese rešenje o postavljenju u roku od 30 dana od dana prijema predloga

²⁵ Čl. 27 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11 37/12 i 57/16.

²⁶ Čl. 19 Pravilnika o jedinstvenim pravilima i proceduri javne konkurencije za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 68/09, 31/12, i 24/15.

Agencije, odnosno rukovodilac ne donese rešenje o zasnivanju radnog odnosa, odnosno rešenje o raspoređivanju u roku od 15 dana od dana prijema predloga, javni konkurs se smatra neuspelim. Zakon ne propisuje obavezu Vlade i rukovodioca da obrazlažu razloge ne donošenja rešenja.

Shodno navedenom, da se konstatovati da postojećim rešenjima službeničkog zakonodavstva koje se odnosi na državne službenike u organima republičke uprave Republike Srpske nalazimo formalne, a i materijalne elemente politizacije državne službe. Ti elementi politizacije se kod prijema državnih službenika ogledaju u institutu angažovanja službenika kroz rad na određeno vreme, kroz izgovor povećanog obima poslova, koji u gotovo svim slučajevima zasnivaju status na neodređeno. Nadalje, element politizacije predstavlja imenovanje konkursnih komisija od strane rukovodioca organa koji je izrazio potrebu prijema državnih službenika koje većinski odlučuju u procesu selekcije, pri čemu Agencija za državnu upravu ostaje samo servis tim većinski, od strane organa predloženim komisijama. Navedeno daje povoda na sumnju da članovi komisije koje imenuje rukovodilac organa bivaju u zoni njegovog uticaja u pogledu izbora kandidata za službenika. Takođe, sagledavanje stručnosti i sposobnosti kandidata koji se prijavljuju na konkurs, prema postojećim pravnim rešenjima, vrši se kroz jedan jedini postojeći instrument, intervju–razgovor koji praktično ne traje duže od deset minuta.²⁷ Takođe, elemente politizacije nalazimo i kod postavljenja rukovodećih državnih službenika, pri čemu Vlada postavlja vršioce dužnosti koji gotovo uvek postaju i dužnosnici.²⁸

Najzad, rukovodioci organa uprave i Vlada imaju i krajnji mehanizam da konkurs učine neuspelim jednostavnim načinom da bez obrazloženja ne donesu rešenje o postavljenju ni jednog kandidata po predlogu Agencije za državnu upravu.

Postupak selekcije kandidata u organe republičke uprave Republike Srpske treba depolitizovati na način da se isključi preovlađujuća uloga organa uprave kako u konkursnim komisijama tako i u postavljenju službenika. Pored toga, neophodno je proširiti obim provere kompetencije kandidata uz obavezno uvođenje pismenog testiranja.

²⁷ O potrebi uvođenja pismenih testova u postupku selekcije kandidata videti preporuke sadržane u: Mayer-Sahling, J. H., Mikkelsen, K. S., Ahmetovic, D. and the others: *Improving the implementation of merit recruitment procedures in the Western Balkans: Analysis and recommendations, Working Paper, ReSPA, Danilovgrad, November 2015*, p. 63.

²⁸ Podaci dobijeni praćenjem web stranice Agencije za državnu upravu i njihovim poređenjem sa objavljenim rešenjima u Službenom glasniku Republike Srpske. Uporediti: Mayer-Sahling, J. H., Mikkelsen, K. S., Ahmetovic, D. and the others: *Op. cit.*, p. 61–64.

6. Klasifikacija i selekcija državnih službenika u Federaciji BiH

Prema Zakonu o državnoj službi u Federaciji BiH, državni službenik je lice postavljeno rešenjem na radno mesto u organ državne službe, u skladu sa zakonom.²⁹

Iako je zakonskim rešenjem iz 2003. godine, Zakon o državnoj službi bio primenjiv i na izbor službenika u kantonima, odlukom Ustavnog suda Federacije BiH³⁰ ta odredba je ukinuta tako da danas u izboru državnih službenika u Federaciji BiH prevladava izdiferenciran sistem izbora državnih službenika, na način da Agencija za državnu službu Federacije BiH vrši postupak selekcije kandidata za federalne organe uprave, za Sarajevski, Bosansko-podrinjski, Tuzlanski, Posavski, Zeničko-dobojski, Srednjobosanski, Zapadno-hercegovački i Hercegovačko-neretvanski kanton i to prema Zakonu o državnoj službi u Federaciji BiH. Dva kantona imaju sopstvene zakone o državnim službenicima i to Unsko-sanski kanton i Kanton 10, s tim da postupak selekcije državnih službenika za potrebe ovih kantona takođe provodi Agencija za državnu službu Federacije BiH. Pored navedenog, Agencija za državnu službu Federacije BiH provodi konkursne procedure i za izbor službenika lokalne samouprave u svih 81 jedinica lokalne samouprave po odredbama Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH. Sve navedeno službenički sistem Federacije BiH čini posebno komplikovanim.³¹

Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH iz 2003. godine, podelio je radna mesta u državnoj službi u dve kategorije – rukovodeći državni službenici i ostali državni službenici.

²⁹ Čl.1, st. 2 Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 04/12 i 99/15.

³⁰ Odluka Ustavnog suda Federacije BiH, br. U 27/09.

³¹ Naime, Ustavni sud Federacije BiH je utvrdio da odredba člana 1 stav 1 Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06) u delu koji glasi: „kantona, grada i opštine“ nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine: http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/open_page_nw.php?l=bs&pid=95, pristupljeno: 07.09.2015. godine. Iz obrazloženja odluke izdvajamo: “(...) kao ustavni osnov za donošenje osporenog zakona je označena odredba člana IV. A. 7. 20 d) koja propisuje da je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine pored ostalih nadležnosti utvrđenih u ustavu nadležan za ‘donošenje zakona o vršenju funkcija federalne vlasti...’ Citirana odredba ne daje ustavno ovlašćenje Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da samostalno uređuje radnopravni status državnih službenika u drugim organima vlasti (izuzev federalne), jer Ustav Federacije Bosne i Hercegovine jasno definiše način ostvarivanja zajedničkih nadležnosti federalne i kantonalnih vlasti i iz domena radnih odnosa kao jedne od oblasti socijalne politike. Pored toga, potrebno je imati u vidu i odredbe člana III.4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da kantonima pripadaju sve nadležnosti koje nisu izričito dodijeljene federalnoj vlasti, a posebno su nadležni za utvrđivanje politike u vezi sa regulisanjem i osiguranjem javnih službi (...).“

U okviru radnih mesta rukovodećih državnih službenika postoji pet zvanja: (1) rukovodilac samostalne uprave i samostalne ustanove; (2) sekretar organa državne službe; (3) rukovodilac uprave i ustanove koje se nalaze u sastavu ministarstva; (4) pomoćnik rukovodioca organa državne službe i (5) glavni inspektori.³²

Radna mesta ostalih državnih službenika, takođe, razvrstana su u pet zvanja: (1) šef unutrašnje organizacione jedinice; (2) inspektor; (3) stručni savetnik; (4) viši stručni saradnik i (5) stručni saradnik.³³

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH iz 2015. godine, propisano je da rukovodilac samostalne federalne uprave, rukovodilac samostalne federalne upravne organizacije kao i rukovodilac federalne uprave i federalne upravne organizacije koja se nalazi u sastavu ministarstva te rukovodilac stručnih službi Vlade Federacije BiH nisu državni službenici. Takođe, sekretar federalnog organa državne službe, pomoćnik rukovodioca federalnog organa državne službe, glavni federalni inspektor i šef kabineta rukovodioca federalnog organa državne uprave nisu državni službenici.³⁴

Sledstveno navedenim izmenama i dopunama, konstatujemo da u državnoj službi Federaciji BiH rukovodeće pozicije obavljaju lica koja nisu državni službenici. Ovo tim više i činjenicom, da potonjim odredbama izmena i dopuna pomenutog zakona isključuje se da ova lica uopšte mogu postati državni službenici, a njihovo imenovanje i razrešenje vrši Vlada Federacije BiH odnosno rukovodilac organa državne uprave u čijem se sastavu nalaze zavisno od hijerarhijske pozicije samog organa. Takođe mandat ovim licima ne može trajati duže od mandata organa koji je izvršio njihovo imenovanje. Ovakva rešenja smatraju se korakom unazad u depolitizaciji državne službe u Federaciji BiH budući da se gubi kontinuitet službeničke profesije i proces njihovog usvajanja pratila je snažna kritika sindikata, nevladinog sektora i stručne javnosti.

Poređenjem navedenih rešenja, u pogledu postupka selekcije i prijema službenika, njihovih prava, dužnosti i odgovornosti, napredovanja i ocenjivanja te prestanka radnog odnosa nema bitnijih razlika u odnosu na opcije predviđene zakonima za državne službenike u Republici Srpskoj i institucijama

³² Čl. 6a) Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 04/12 i 99/15.

³³ Čl. 6b) Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 04/12 i 99/15.

³⁴ Čl. 1. Zakona o izmjenama i dopunama zakona o državnoj službi u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 99/16.

BiH.³⁵ Navedena situacija ukazuje na činjenicu da je reforma službeničkog sistema kao segment reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini zasnovana na identičnim principima uz oscilacije koje su uslovljene ustavnom pa i etničkom strukturom BiH. Veoma slična rešenja bila su i u državnoj službi Federacije BiH sve do kraja 2015. godine.

Poseban značaj u postupku selekcije i vođenja kadrova ima Agencija za državnu službu Federacije BiH budući da ona selektuje državne službenike za lokalni, kantonalni i federalni nivo vlasti.

Agencija je osnovana uredbom kao podzakonskim aktom što nije imanentno pravnom sistemu na prostorima našeg okruženja koji preferira zakonsku pa i ustavnu podlogu za osnivanje ovih subjekata. Agencija je definisana kao samostalna stručna služba za obavljanje poslova utvrđenih Zakonom o državnoj službi u Federaciji BiH. Težišno, Agencija se bavi zapošljavanjem državnih službenika u organe federalne, kantonalne i lokalne uprave, utvrđuje jedinstvene kriterijume postupka prijema, organizuje i provodi stručno obrazovanje i usavršavanje državnih službenika, organizuje edukacije za polaganje stručnog ispita i realizuje njegovo polaganje, pruža stručnu pomoć organima uprave u realizaciji njihove kadrovske politike, podnosi izveštaj Vladi o svom radu i dr.³⁶

Agencija imenuje posebne komisije za izbor koje su nepristrasne u provođenju javnog konkursa. Komisiju za izbor sačinjava najmanje pet članova, od kojih su najmanje tri člana državni službenici iz organa državne službe, od kojih je jedan član sindikata, na koji se javni konkurs odnosi i koji imaju

³⁵ Videti: Pravilnik o jedinstvenim kriterijima, pravilima i postupku imenovanja i postavljenja državnih službenika u organima državne službe u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 4/13; Pravilnik o jedinstvenim kriterijima i postupku izbora i prijema pripravnika sa visokom stručnom spremom u organe državne službe Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 4/13; Pravilnik o jedinstvenim kriterijima, pravilima i postupku popune upražnjenih radnih mjesta državnih službenika sa liste prekobrojnih, Službene novine Federacije BiH, br. 51/07; Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, br. 72/04 i 75/09.

³⁶ Šire videti: Uredba o osnivanju Agencije za državnu službu Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 48/03. Ovde uočavamo specifičan pristup, da lica koja obavljaju uglavnom stručne poslove imaju status državnog službenika. Drugačije rečeno, ovakvim rešenjem u državne službenike su uključena i lica koja ne rešavaju o pravima i obavezama građana – Videti: Potočnjak, Ž.: *Posebnosti radnih odnosa državnih službenika*, Jubilarno XX. savjetovanje Hrvatskog društva za građanskopravne znanosti i praksu – Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i prakse, Godišnjak 12, Organizator, Zagreb, 2005, str. 217, navedeno prema: Omajec, J.: *Status državnih službenika, Pravna stajališta i praksa Europskog suda za ljudska prava, Europskog suda pravde i Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 2/2006, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2006, str. 49. Ima i mišljenja da su ovakvom konceptu doprineli razlozi političke i socijalne prirode – videti: Musa, A.: *Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005*, Hrvatska javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 4/2006, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2006, str. 108.

akademsko i profesionalno iskustvo u oblastima obuhvaćenim procesom javnog konkursa, dok se ostala dva člana imenuju sa liste eksperata koju utvrdi Agencija.³⁷

Pored stručnog (javnog) ispita, postupak selekcije pred Agencijom za državnu službu Federacije BiH podrazumeva i pismena testiranja i usmeni intervju sa kandidatima što je veoma slično postupcima koji se provode pred Agencijom za državnu službu BiH i značajno različito u odnosu na proceduru pred Agencijom za državnu upravu Republike Srpske.

7. Zaključak

Posmatrajući službenički sistem Evropske unije, uočavamo veoma precizan ali složen i predimenzionisan sistem klasifikacije službenika. Svi parametri ukazuju na to da je ovaj sistem zasnovan na kombinaciji pozicionog i karijernog sistema sa preovlađujućim elementima karijernog. Generalno posmatrano, sistem je brižljivo građen i usavršavan dugi niz godina na principima merit sistema (sistema zasluga). To se najbolje uočava na koncepcijskoj postavci klasifikacije službenika, njihove selekcije, sistema napredovanja, usavršavanja i svim drugim elementima.

Službenički sistem Evropske unije posebnu pažnju pridaje postupku selekcije službenika. Pri tome, Kancelarija za selekciju Evropske unije, kao profesionalna institucija provodi postupak selekcije koji se temelji na visokosofisticiranim metodama i tehnikama, isključivo na znanju i veštinama zasnovanim principima koji omogućavaju ulazak u službu samo najkvalitetnijim kandidatima.

Postupak selekcije je dugotrajan i iscrpljujući ali potpuno objektivan, depolitizovan, nepristrasan i sa značajnim instrumentima zaštite prava i interesa kandidata, te može biti model u izgradnji nacionalnih sistema selekcije javnih službenika.

Ukoliko se domaći pravni okvir selekcije službenika posmatra u kontekstu evropskih standarda, utoliko se najpre može doći do zaključka da je na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini potrebno uvesti jedinstvenu klasifikaciju državnih službenika kao i okvirne principe za njihovu selekciju. U tom smislu, neophodno je na minimum svesti broj pozicija koje će biti promjenjive smenom političke vlasti iz razloga političke celishodnosti.

³⁷ Čl. 27 Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 04/12.

Pored toga, potrebno je izgraditi takve kriterijume selekcije koji će onemogućiti politički uticaj na izbor upravnih službenika koji je veoma izražen na entitetskom nivou, i donekle ublažen na nivou zajedničkih institucija.

Veoma važna karika u izgradnji kriterijuma selekcije koji će onemogućiti politički uticaj, pored preovlađujuće uloge nezavisnog regulatora (Agencije) u procesu selekcije, treba da bude i razvoj sofisticiranih metoda i tehnika izbora kandidata koji poseduju potrebna znanja i veštine, a što bi se proveravalo prvenstveno adekvatnim testiranjima.

Nevenko Vranješ, Associate Professor
Faculty of Political Science, University in Banja Luka

Vladimir Đurić, PhD
Professor at Institute of Comparative Law, Belgrade

PROCEDURE FOR SELECTION OF ADMINISTRATIVE OFFICERS – EUROPEAN STANDARDS AND DOMESTIC LEGAL FRAMEWORK

Summary

Looking at the civil service system of the EU, one notices a very precise but complex and oversized system of classification of public servants. All parameters point out that this system is based on a combination of position and career system with the latter being prevalent. Generally speaking, the system was carefully established and improved for many years governed by the principle of the merit system. This is best seen in the conceptual classification of public servants, their selection, promotion system, improvement and all the other elements.

The civil service system of the EU pays special attention to the procedure for selection of public servants. In addition, the European Personnel Selection Office, as a professional institution, conducts the selection procedure by adhering to highly sophisticated methods and techniques, relying solely on

knowledge and skills of established principles which facilitate the admission of most qualified candidate into the public service system.

The selection procedure is a long and exhausting one but entirely objective, depoliticized and unbiased which deploys applicable instruments for the protection of rights and interests of candidates, and it can serve as a model in establishing national systems for the selection of public servants.

If we look at the domestic legal framework for the selection of public servants in the context of European standards, we come to the conclusion that all state levels in Bosnia and Herzegovina are in need of a unified classification of civil servants, including framework principles for their selection. In that regard, it is necessary to minimize the number of positions susceptible to political shifts in order to achieve political expediency.

Furthermore, it is necessary to establish such selection criteria free of political influence in the selection of administrative officers which is more present at the entity level and less manifested in joint institutions.

A very important link in establishing selection criteria which would help prevent political influence, aside from the decisive role of the independent regulator (the Agency) in the selection process, should be the development of sophisticated methods and techniques for selection of candidates who possess the necessary knowledge and skills.

Key words: *administrative officer, civil servant, civil service and selection of officers.*