

POLICY LAB

FOR GOOD GOVERNANCE



**TRANSPARENTNOST I INTEGRITET PROCESA ZAPOŠLJAVANJA U
ORGANIMA DRŽAVNE SLUŽBE U BOSNI I HERCEGOVINI KAO
PREDUSLOV DOBRE JAVNE UPRAVE I MEHANIZAM PREVENCIJE
KORUPCIJE**

Ena Gotovuša, Miloš Davidović i Aleksa Piljak



Transparentnost i integritet procesa zapošljavanja u organima državne službe u Bosni i Hercegovini kao preduslov dobre javne uprave i mehanizam prevencije korupcije

© Transparency International u Bosni i Hercegovini

www.ti-bih.org

Ovaj dokument nastao je u sklopu „Policy Lab For Good Governance“ inicijative koju sprovodi Transparency International u Bosni i Hercegovini uz podršku Švedske i Danske. Stavovi i mišljenja izneseni u ovom dokumentu izražavaju stavove autora i ne moraju se nužno slagati sa stavovima Transparency International, Švedske ili Danske.



1. Uvod.....	4
1.1. Metodologija istraživanja	4
1.2. Izazovi i ograničenja u pristupu informacijama	5
1.3. Anketa	6
2. Raspodjela nadležnosti u BiH u odnosu na proces zapošljavanja u organima državne službe.....	8
2.1. Opšti osvrt na raspodjelu nadležnosti u BiH	8
2.2. Raspodjela nadležnosti u odnosu na proces zapošljavanja u organima državne službe u FBiH	9
3. Zahtjevi EU u odnosu na reformu javne uprave i standardi Savjeta Evrope	11
3.1. Principi dobre javne uprave (SIGMA) sa fokusom na postupak zapošljavanja ..	14
3.1.1. Normativno - pravni okvir i institucionalni kapaciteti.....	14
3.1.2. Transparentnost, integritet i princip meritornosti	15
3.1.3. Preporuke	16
4. Percepcija kandidata o procesu zapošljavanja u organima državne službe u BiH ...	17
5. Pregled ključnih nedostataka u normativno – pravnom okviru i procedurama prijema u organe državne službe, sa procjenom rizika od koruptivnog postupanja i preporukama za učinkovite izmjene.	19
6. Policy instrumenti.....	26
7. Zaključci ključnih nalaza i preporučenih instrumenata	28
ANEKS – analiza normativno – pravnog okvira procesa zapošljavanja u organima državne službe za sve nivoe vlasti u BiH	29

1. Uvod

Istraživanje „Transparentnost i integritet procesa zapošljavanja u organima državne službe u Bosni i Hercegovini“ realizovano je s ciljem da se empirijski utvrdi u kojoj mjeri su principi otvorenosti, odgovornosti i meritornosti prisutni u praksi zapošljavanja u institucijama javne uprave. Polazna hipoteza istraživanja zasniva se na pretpostavci da je transparentan i pravedan proces zapošljavanja temelj profesionalne, odgovorne i depolitizirane javne uprave, koja počiva na principima dobrog upravljanja.

Fokus istraživanja obuhvatio je tri komplementarna nivoa analize:

1. Normativno-pravnu analizu zakonskog i podzakonskog okvira koji uređuje postupke prijema u organe državne službe na državnom, entitetskom i nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te posebno na kantonalnim nivoima Federacije BiH, gdje je usljed odluke Ustavnog suda FBiH došlo do fragmentacije normativnog uređenja;
2. Empirijsku analizu sprovedenih konkursa u okviru tri agencije nadležne za zapošljavanje državnih službenika – Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine (ADS BiH), Agencije za državnu službu Federacije BiH (ADF BiH) i Agencije za državnu upravu Republike Srpske (ADS RS);
3. Analizu međunarodnih standarda i komparativnih kriterija, posebno SIGMA Principa javne uprave i nalaza iz SIGMA Monitoring Reporta 2024, koji procjenjuje stepen usklađenosti Bosne i Hercegovine s evropskim standardima transparentnosti, integriteta i meritornosti u zapošljavanju državnih službenika. Uvođenjem SIGMA okvira, istraživanje je uspostavilo vezu između domaćih institucionalnih praksi i zahtjeva Evropske unije i Savjeta Evrope, čime se omogućava objektivna procjena stanja reforme javne uprave u kontekstu procesa pristupanja BiH EU.

S obzirom na izazove koji su se pojavili tokom provođenja empirijskog dijela istraživanja, metodološki okvir je dopunjen provođenjem online ankete koju su članovi istraživačkog tima podijelili putem društvenih i profesionalnih mreža, kao dodatnog instrumenta za prikupljanje relevantnih podataka i stavova, s ciljem upotpunjavanja analize i jačanja pouzdanosti nalaza.

1.1. Metodologija istraživanja

Metodološki okvir istraživanja zasnovan je na kombinaciji normativne, dokumentacione i komparativno-analitičke metode, uz provođenje online ankete kao dopunskog istraživačkog instrumenta. U okviru empirijskog dijela, prema svakoj od tri agencije (ADS BiH, ADS FBiH i ADU RS) upućeni su zahtjevi za pristup informacijama koji su obuhvatali po 20 okončanih konkursa, odnosno ukupno 60 konkursa za radna mjesta rukovodećih i nerukovodećih državnih službenika.

Zahtjevima su tražene sljedeće informacije:

- Kopije prijavnih obrazaca kandidata sa liste uspješnih kandidata (u dijelu koji se odnosi na obrazovanje i radno iskustvo, uz potpunu zaštitu ličnih podataka);
- Kopije zapisnika o radu konkursnih komisija, uključujući pitanja postavljena kandidatima na pismenom i usmenom dijelu stručnog ispita;
- Kopije obrazaca s rezultatima stručnog ispita sa pojedinačnim bodovanjem svakog člana komisije;
- Kopije lista uspješnih kandidata, sa naznakom koji kandidat je primljen u radni odnos;
- Podaci o eventualnom žalbenom postupku i njegovom ishodu.

1.2. Izazovi i ograničenja u pristupu informacijama

Tokom istraživanja uočeni su ozbiljni izazovi u ostvarivanju prava na pristup traženim informacijama u vezi sa provedenim konkursnim procedurama u odnosu na sve tri agencije (ADS BiH, ADS FBiH i AD RS).

ADS BiH djelimično je odobrila pristup informacijama za samo sedam konkursa, i to isključivo u dijelu koji se odnosi na postavljene kandidate, dok je pristup podacima o ostalim učesnicima u konkursnim procedurama odbijen kao neosnovan.¹ Za preostalih trinaest konkursa pristup je u potpunosti uskraćen uz obrazloženje da se radi o procedurama sprovedenim u skladu sa članom 19. stav (4) i članom 32a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, odnosno o javnim oglasima koje ADS BiH provodi zajednički sa novoosnovanim institucijama Bosne i Hercegovine. Prema tumačenju iz obrazloženja dostavljenog Rješenja,² u takvim slučajevima cjelokupnu konkursnu proceduru formalno provodi institucija koja je podnijela zahtjev za popunjavanje radnog mjesta, dok ADS BiH ima samo ulogu objavljivanja oglasa na svojoj zvaničnoj web stranici. Po okončanju postupka, institucija dostavlja Agenciji listu kandidata koji ispunjavaju uslove za postavljenje ili premještanje u novoosnovanu instituciju BiH. Upravo na ovakvo tumačenje ADS BiH se pozvala kao na pravni osnov za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, tvrdeći da se dokumentacija nastala tokom navedenih konkursnih procedura ne nalazi u njenom neposrednom posjedu, već u posjedu i nadležnosti institucije koja je zatražila raspisivanje konkursa. Takvo stanovište, međutim, u praksi dovodi do razvodnjavanja institucionalne odgovornosti i onemogućava transparentan uvid u konkursne postupke, budući da se podaci od javnog značaja formalno „raspršuju“ između više organa, čime se ograničava njihova dostupnost i javna kontrola. Istraživački tim je protiv predmetnog rješenja, 14.7.2025., podnio žalbu Žalbenom vijeću pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Dana 9.12.2025. godine Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine donijelo je rješenje kojim se žalba odbija kao neosnovana³, pri čemu je u cijelosti prihvatilo razloge i obrazloženje iz prvostepenog rješenja ADS BiH. Pored činjenice da je Žalbenom vijeću pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine bilo potrebno skoro punih pet mjeseci da odluči o podnesenoj žalbi, naročito je sporno obrazloženje rješenja u kojem se navodi da je ADS BiH postupila u skladu sa članom 22. Zakona o slobodi pristupa informacijama, te da je pristup odobrenim informacijama adekvatno omogućen putem uvida u dokumente. Međutim, ovakav način postupanja u konkretnom slučaju ne osigurava stvarnu dostupnost traženih podataka, niti omogućava njihovu efikasnu obradu i analizu u svrhu empirijskog istraživanja, čime se suštinski ograničava ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja i slabi transparentnost konkursnih procedura.

U pogledu odobravanja pristupa informacijama o provedenim konkursnim procedurama od strane ADS FBiH, istraživački tim se suočio sa sličnim izazovima. Rješenjem ADS FBiH⁴ djelimično je odbijen zahtjev u dijelu koji se odnosio na dostavu kopija prijavnih obrazaca kandidata sa liste uspješnih kandidata (u dijelu koji se odnosi na obrazovanje i radno iskustvo) te kopije same liste uspješnih kandidata, uz obrazloženje da bi se time otkrili lični podaci kandidata. Iako je u zahtjevu izričito navedeno da se tražene informacije mogu dostaviti uz anonimiziranje ličnih podataka, ADS FBiH nije primijenila odredbu člana 10. Zakona o slobodi pristupa informacijama FBiH, prema kojoj se dio informacije koji je izuzet mora izdvojiti, a preostali dio učiniti dostupnim. Protiv navedenog rješenja istraživački tim je podnio prigovor direktoru ADS FBiH, ističući da takvo tumačenje neosnovano ograničava pravo na pristup informacijama i da se zahtjevu treba udovoljiti u cijelosti, uz poštivanje propisa o zaštiti ličnih podataka. Rješenjem direktora ADS FBiH⁵ prigovor je odbijen kao neosnovan uz identično

¹ Rješenje ADS BiH, broj: 03-50-18-2/25 od 20.6.2025, str. 2.

² *Ibid.*

³ Rješenje Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, broj: UP2ŽV-07-69/25 od 08.12.2025.

⁴ Rješenje ADS FBiH, broj: 04-04-3-2045-1/25 od 18.6.2025.

⁵ Rješenje ADS FBiH, broj: 04-04-3-2045-2/25 od 10.7.2025.

obrazloženje iz prvostepenog rješenja – anonimiziranje ličnih podataka učinilo bi preostali dio informacija „nerazumljivim“. Iz obrazloženja oba rješenja, prvostepenog i drugostepenog, proizlazi da se odbijanje zahtjeva faktički zasniva na obimnosti tražene dokumentacije i tehničkoj složenosti postupka anonimiziranja, što prema zakonu ne može predstavljati valjan osnov za ograničenje prava na pristup informacijama.

Za razliku od ADS BiH i ADS FBiH, ADU RS uopće nije postupila po upućenom zahtjevu za pristup informacijama, niti je u zakonom propisanom roku dostavila bilo kakav odgovor ili obavještenje o razlozima nepostupanja. Iako je zahtjev uredno zaprimljen i evidentiran, ADU RS nije donijela rješenje u smislu člana 14. Zakona o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, kojim se organ vlasti obavezuje da o zahtjevu odluči u roku od 15 dana. Zbog nepostupanja organa uprave (šutnje uprave), istraživački tim je izjavio žalbu drugostepenom organu (direktoru ADU RS), u skladu sa zakonom propisanim procedurama. Umjesto donošenja formalnog rješenja po žalbi, istraživački tim je zaprimio dopis⁶ potpisan od strane direktora ADU RS, u kojem je navedeno da će, s obzirom na obimnost tražene dokumentacije, ADU RS dostaviti dokumentaciju za po jedan sprovedeni javni konkurs za rukovodećeg državnog službenika i jedan konkurs za državnog službenika čije zapošljavanje je u nadležnosti rukovodioca republičkog organa uprave, dok se uvid u ostale tražene informacije može izvršiti isključivo u prostorijama Agencije.

Imajući u vidu opisane okolnosti, zajednička karakteristika u postupanju sve tri agencije – ADS BiH, ADS FBiH i ADU RS – jeste dvojaka primjena restriktivnog pristupa: 1) prilikom odobravanja pristupa traženim podacima i 2) prilikom omogućavanja uvida u odobrene informacije. Ni jedna od tri agencije nije u potpunosti udovoljila zahtjevima za pristup informacijama, čime je onemogućeno potpuno provođenje planiranog empirijskog istraživanja. Pored toga, ADS BiH i ADU RS su uvid u odobrene informacije ograničile isključivo na neposredan uvid u prostorijama agencija, pri čemu je ADS BiH dodatno isključivo zabranila fotokopiranje, fotografisanje i skeniranje dokumentacije, čime je onemogućena njihova dalja analiza i obrada u istraživačke svrhe.

Ovakva praksa, iako formalno u skladu sa zakonom, suštinski onemogućava detaljnu i objektivnu analizu konkursnih procedura, budući da istraživači nisu imali mogućnost sistematske obrade i poređenja podataka između različitih nivoa javne uprave. Na taj način se u praksi sužava pojam transparentnosti, koji se ne može svesti isključivo na objavljivanje javnih konkursa na web-stranicama agencija ili na dostupnost informacija o imenima postavljenih državnih službenika. Transparentnost u smislu načela dobrog upravljanja podrazumijeva potpun, pravovremen i nediskriminatoran pristup informacijama koji omogućava javnu kontrolu zakonitosti i objektivnosti postupaka zapošljavanja, uključujući uvid u kriterije bodovanja, sastav komisija i način donošenja odluka.

Konačno, ovakav ograničeni pristup informacijama značajno umanjuje istraživačku i analitičku vrijednost prikupljenih podataka, te onemogućava sveobuhvatnu procjenu stvarne primjene načela transparentnosti, meritornosti i odgovornosti u praksi zapošljavanja državnih službenika. Na taj način se umjesto stvarne otvorenosti javne uprave, u praksi održava formalna transparentnost bez stvarne odgovornosti, što dugoročno podriiva povjerenje građana u integritet i profesionalnost institucija.

1.3. Anketa

Kao što je već navedeno, zbog opisanih izazova koji su se pojavili prilikom realizacije empirijskog dijela, ovo istraživanje je dopunjeno provođenjem (online) ankete. Anketu su članovi istraživačkog tima podijelili putem društvenih i profesionalnih mreža, te neposrednim dijeljenjem sa kolegicama i kolegama koje su potencijalno

⁶ Dopis ADU RS, broj: 23.02/053-156/2025 od 17.7.2025.

odgovarale ciljanom uzorku. Ovakva dopuna metodološkog okvira istraživanja izvršena je u cilju upotpunjavanja analize i jačanja pouzdanosti nalaza, a kao dodatni instrument za prikupljanje relevantnih podataka i stavova.

Anketa naslovljena kao „Transparentnost i integritet procesa zapošljavanja u organima državne službe u Bosni i Hercegovini kao preduslov dobre javne uprave i mehanizam prevencije korupcije“, sačinjena u online formi (putem alata Google Forms), provedena je u periodu od 10.12.2025. godine do 10.01.2026. godine. Uzorak ankete obuhvata ukupno 52 prikupljena odgovora. U anketi su upotrijebljena pitanja sa unaprijed formulisanim odgovorima (MCQ – Multiple Choice Question), te pitanja otvorenog tipa – u okviru kojih su učesnici ankete sami upisivali odgovore, dok su pojedina pitanja kombinovala i jedan i drugi tip odgovora.

U nastavku dajemo pregled pitanja postavljenih u okviru ankete:

1. „Da li ste do sada aplicirali za radno mjesto u okviru organa državne službe u Bosni i Hercegovini?“
2. „Ako je odgovor na prethodno pitanje NE, molimo da obrazložite razloge neapliciranja, te da na taj način završite popunjavanje ove ankete.“
3. „Broj konkursnih procedura u kojima ste učestvovali:“
4. „Koja agencija je provodila konkursnu proceduru?“
5. „Kakva su bila Vaša očekivanja na početku konkursne procedure u pogledu transparentnosti i zakonitosti iste, te odabira najboljeg kandidata? Poželjno obrazložiti.“
6. „Da li je Vaše apliciranje rezultiralo prijemom u određeni organ državne službe?“
7. „Da li je na usmenom dijelu stručnog ispita bilo osigurano prisustvo javnosti?“
8. „Da li su ostali kandidati koji su učestvovali u konkursnoj proceduri sa Vama mogli prisustvovati Vašem usmenom ispitu?“
9. „Da li su svi članovi komisije za izbor imali odgovarajući ekspertizu koja je relevantna za poslove i zadatke radnog mjesta na koje ste aplicirali?“
10. „Da li je bilo odstupanja između Vaših rezultata na pisanom i usmenom dijelu stručnog ispita? Ako jeste, molimo da pojasnite navedeno.“
11. „Da li su postavljena pitanja bila povezana sa poslovima i zadacima radnog mjesta za koje ste aplicirali?“
12. „Da li su članovi komisije na kraju usmenog ispita obrazložili izvršenu distribuciju bodova?“
13. „Da li je rukovodilac organa državne službe na upražnjeno radno mjesto postavio najbolje rangiranog kandidata sa liste uspješnih kandidata?“
14. „Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje NE, da li je rukovodilac organa državne službe obrazložio odstupanje od liste uspješnih kandidata?“
15. „Da li ste u određenoj fazi konkursne procedure koristili pravo na podnošenje žalbe?“
16. „Ako je odgovor na prethodno pitanje DA, molimo da navedete razloge podnošenja žalbe i kako je okončan navedeni postupak. Također, potrebno je navesti i koliko je trajao konkretni žalbeni postupak.“
17. „Ukoliko je odgovor na pitanje broj 15. NE, molimo da navedete razloge nekorištenja predviđenog pravnog lijeka“
18. „Vaš opšti osvrt u pogledu transparentnosti i zakonitosti procesa zapošljavanja u organe državne službe u BiH shodno Vašem ličnom iskustvu.“

Pregled i analiza datih odgovora i rezultati provedene ankete biće dati u posebnom poglavlju ove analize (6.6.).

2. Raspodjela nadležnosti u BiH u odnosu na proces zapošljavanja u organima državne službe

2.1. Opšti osvrt na raspodjelu nadležnosti u BiH

Raspodjela nadležnosti u obavljanju javnih poslova između različitih nivoa političko – teritorijalnih jedinica, predstavlja jedno od centralnih pitanja u svim državama sa složenim unutrašnjim uređenjem. Imajući u vidu rasprostranjeno egzistiranje federalnih elemenata unutar kompleksne bosansko – hercegovačke ustavne strukture, razumijevanje ovog fenomena, zahtjeva analizu primjene mehanizama podjele i ostvarivanja nadležnosti sa dva temeljan aspekta, i to:

- odnosa državnog i entitetskog nivoa vlasti, odnosno BD BiH;
- u FBiH, odnosa FBiH i kantonalnog nivoa vlasti.

Polaznu tačku u ovom procesu čini Ustav BiH, sa nespornom supremacijom u odnosu na ustave nižih jedinica, koji u članu III normira nadležnosti i odnose između institucija BiH i entiteta. Tako su navedenim ustavnim odredbama po principu enumeracije definisane isključive nadležnosti institucija BiH, odnosno poslovi koje ove institucije obavljaju bez uplitanja nižih federalnih jedinica (vanjska politika, vanjsko – trgovinska politika, carinska i monetarna politika, i sl.).⁷ S druge strane, Ustav BiH je ovlastio entitete za obavljanje svih drugih poslova koji nisu izričito stavljani u isključivo nadležnost državnog nivoa vlasti, a koji će se u potpunosti pridržavati Ustava BiH, te odluka institucija BiH.⁸ Shodno tome, Ustav BiH je afirmisao nomotehnički *metod otvorene ili pretpostavljene klauzule*, kao oblik regulacije ostvarivanja nadležnosti u federalnom ustavnom uređenju,⁹ prema kojem su državnom nivou vlasti dodijeljene samo one nadležnosti čija priroda zahtjeva izvršavanje na najvišoj instanci političko – teritorijalnog odlučivanja, dok je u pogledu svih drugih poslova izvršena distribucija između entiteta, odnosno kantona.

Kako smo istakli, kompleksnost ustavnog uređenja BiH ogleda se i u tome što se federalni model implementira ne samo u kontekstu odnosa između države i entiteta, već i u okviru jedne federalne jedinice (FBiH) egzistiraju dodatni federalni elementi u vidu kantona, koji zahtijevaju poseban režim pravne regulacije, značajno različit od normiranja utvrđenog Ustavom BiH. Tako Ustav FBiH prepoznaje tri vrste nadležnosti: a) *isključive nadležnosti Federacije*; b) *isključive nadležnosti kantona* i c) *zajedničke nadležnosti Federacije i kantona*. Najprije, Ustav FBiH je putem metode pozitivne enumeracije, utvrdio isključive nadležnosti kako FBiH, tako i kantona, odnosno definisano segmente javnih funkcija koje ovi nivou izvršavaju samostalno. Tako su na primjer, u isključivu nadležnost FBiH stavljani sljedeći poslovi: državljanstvo FBiH, utvrđivanje ekonomske politike, donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama FBiH, utvrđivanje energetske politike,¹⁰ dok kantoni isključivu nadležnost ostvaruju u sljedećim oblastima: utvrđivanje i provođenje obrazovne, kulturne i stambene politike, provođenje socijalne politike, utvrđivanje politika koja se tiče regulisanja i osiguranja javnih službi.¹¹ Istovremeno sa utvrđivanjem isključivih nadležnosti, Ustav FBiH je putem *metode otvorene ili pretpostavljene klauzule* definisano pretpostavku nadležnosti u korist kantona, na način da sve ono što nije normirano kao isključiva nadležnost FBiH, predstavlja nadležnost kantona. Dakle, kao što u odnosu državnog i entitetskog nivoa, postoji pretpostavka

⁷ Ustav Bosne i Hercegovine (član III, stav 1)

⁸ Ibid. (član III, stav 3)

⁹ Goran Marković i Lejla Balić, „Podjela nadležnosti“, u: *Građani, Ustav i Evropa – Riječnik osnovnih ustavnih pojmova u BiH*, ur. Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić i Goran Marković (Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, 2023), str. 139.

¹⁰ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (Poglavlje III/1 Ustava FBiH)

¹¹ Ibid. Poglavlje III, član 4 Ustav FBiH

nadležnosti u korist entiteta, tako je u FBiH ista ustanovljena u korist kantona, kao federalnih jedinica unutar FBiH.

Međutim, ustavni sistem FBiH poznaje zasebnu kategoriju nadležnosti – *zajedničke nadležnosti* (kakvu ne srećemo u Ustavu BiH), koje se u teorijskom, ali i praktično – pravnom smislu različito interpretiraju, i to na sljedećim poljima: garancija i provođenje ljudskih prava, zdravstvo, politika zaštite čovjekove okoline, turizam, komunikacijska i transportna infrastruktura, socijalna politika.¹² U odnosu na iste, Ustav je odredio da u skladu sa potrebama, ove nadležnosti mogu biti ostvarivane „*zajednički ili odvojeno, ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti.*“¹³ Nadalje, vezano za izvršavanje nadležnosti, Ustav FBiH, predviđa da se FBiH i kantoni „*dogovaraju na trajnoj osnovi,*“¹⁴ što je netipično kod federalnih sistema, jer u ovom slučaju FBiH, nema mogućnost da sama odredi načine vršenja nadležnosti, te isti zahtjevaju saglasnost oba nivoa vlasti. Nastavno na navedeno, Ustav FBiH u odnosu na ove nadležnosti, federalnom nivou vlasti daje pravo da „*utvrđuje politiku i donosi zakone*“¹⁵, dok kantoni imaju pravo „*utvrđivati politiku i provoditi zakone*“.¹⁶ Na ovom planu centralna dilema se ogleda u tome da li se predmetne nadležnosti ostvaruju kao *konkurentne*, na način da se regulacijom ovih pitanja od strane jednog nivoa, isključuje mogućnost da drugi nivo uredi isto to pitanje ili kao *paralelne*, što dozvoljava istovremeno i koordinirano djelovanje FBiH i kantona.

2.2. Raspodjela nadležnosti u odnosu na proces zapošljavanja u organima državne službe u FBiH

Pravna i politička priroda bosansko – hercegovačkog federalizma podrazumijeva egzistiranje zasebnih organizacija javne vlasti – zakonodavne, izvršne, upravne i sudske, na svim nivoima političko – teritorijalnog odlučivanja – državni, entitetski i BD BiH. Usljed navedene okolnosti, svaki nivo vlasti je pute vlastite legislative (zakonske i podzakonske), regulisao organizaciju, način funkcionisanja i druga pitanja relevantna za rad organa državne službe na tom nivou. Zbog toga govorimo o zasebnim aparatima državne službe, uz djelovanje Ureda koordinatora za reformu javne uprave na nivou BiH, koji je zadužen za koordinaciju aktivnosti u vezi priprema, donošenja i implementacije strategija za reformu javne uprave u BiH.

Shodno tome, posjedovanje nadležnosti u ovoj oblasti manifestovalo se kroz donošenje zasebnih zakona, i to:

1. Zakon o državnoj službi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 12/2002, 19/2002, 8/2003, 35/2003, 4/2004, 17/2004, 26/2004, 37/2004, 48/2005, 2/2006, 50/2008 - dr. zakon, 43/2009, 8/2010, 40/2012, 93/2017 i 18/2024);
2. Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 77/06 - odluka US, 34/10 - odluka US, 45/10, 4/12, 99/2015 i 9/17 - odluka Ustavnog Suda);
3. Zakon o državnim službenicima Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", br. 118/2008, 117/2011, 37/2012 i 57/2016);
4. Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrika Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BD BiH“, broj 17/22, 6/23, 22/23).

¹² *Ibid.* Poglavlje III, član 4 Ustav FBiH

¹³ Poglavlje III, član 3, stav 1 Ustava FBiH

¹⁴ Poglavlje III, član 3, stav 2 Ustava FBiH

¹⁵ Poglavlje III, član 3, stav 3 Ustava FBiH

¹⁶ Poglavlje III, član 3, stav 4 Ustava FBiH

Za razliku od drugih nivoa vlasti, koje su iskoristile autonoman prostor za regulaciju djelovanja organa državne službe, unutar FBiH, zbog ranije istaknutih ustavnih specifičnosti, postojala su različita gledišta u pogledu prirode i načina ostvarivanja nadležnosti u ovom području. Naime, centralna dilema se sastojala u tome, da li regulacija postupka prijema državnih službenika, kao centralna kategorija organizacije državne službe, spada u sferu isključive nadležnosti FBiH ili na ovom polju i sami kantoni mogu preuzeti nadležnost, u smislu usvajanja vlastitog normativnog okvira. Ovo pitanje bilo je predmet ustavnog spora pred Ustavnim sudom Federacije BiH, u okviru njegove nadležnosti za apstraktnom ocjenom ustavnosti federalnih propisa, kada je ispitivana ustavnost ranije odredbe Zakona o državnoj službi FBiH, prema kojoj se ovim Zakonom „uređuje radno – pravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kantona, grada i opštine.“ Ustavni sud FBiH je u ovom predmetu zaključio da ustavna odredba prema kojoj je Federacija nadležna za donošenje propisa o vršenju funkcija federalne vlasti, ne daje ovlaštenje Parlamentu FBiH da samostalno uređuje radno – pravni status državnih službenika u drugim organima vlasti (izuzev federalne). Prema stavu Ustavnog suda FBiH, zapošljavanje državnih službenika je segment socijalne politike, a koji prema Ustavom utvrđenoj raspodjeli nadležnosti spada u kategoriju zajedničkih nadležnosti federalnih i kantonalnih vlasti, čime je utvrđena neustavnost osporenih odredbi, te je konstituisano pravo kantona da samostalno regulišu materiju koja se odnosi na radno – pravni status državnih službenika u kantonalnim organima vlasti.¹⁷

Kao posljedica navedene odluke Ustavnog suda FBiH, sedam kantona je pristupilo samostalnoj pravnom uređenju različitih aspekata radno – pravnog statusa državnih službenika u kantonalnim organima državne službe, dok su tri kantona preuzela federalni zakon. Shodno tome, na kantonalnom nivou egzistiraju sljedeći propisi koji regulišu zapošljavanje državnih službenika:

- Zakon o državnoj službi Bosansko – podrinjskog kantona Goražde („Službene novine BPK Goražde“, broj 3/18, 6/20)
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima u tijelima državne službe u Kantonu 10 („Službene novine Kantona 10“, broj 1/14, 5/16, 1/22, 10/22);
- Zakon o državnoj službi u Kantonu Sarajevu („Službene novine KS“, broj 31/16, 45/19);
- Uredba o postupku prijema u radni odnos u javnom sektoru na teritoriji Kantona Sarajevo („Službene novine KS“, broj 19/21, 10/22, 28/23, 32/24);
- Zakon o državnoj službi Tuzlanskog kantona – prečišćeni tekst („Službene novine TK“, broj 11/24);
- Zakon o državnoj službi Unsko – sanskog kantona („Službene novine USK“, broj 14/17, 15/20);
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima u tijelima državne službe u Posavskom kantonu („Službene novine PK“, broj 9/13, 11/13, 2/14);
- Zakon o državnim službenicima u tijelima državne službe u Zapadno – hercegovačkom kantonu („Službene novine ZHK“, broj 18/08, 17/12, 8/13);
- Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi FBiH („Službene novine Zeničko – dobojskog kantona“, broj 3/12);
- Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi FBiH („Službene novine Srednjobosanskog kantona“, broj 7/11)
- Uredba o primjeni Zakona o državnoj službi FBiH u Hercegovačko – neretvanskom kantonu („Službene novine HNK“, broj 1/12).

Predmetna presuda Ustavnog suda FBiH, koju karakteriše izrazito skromna interpretacija pravnih kategorija koje su bile predmet ocjene, neadekvatno obrazloženje odlučnih činjenica, te izostanak sistemskog povezivanja predmeta ustavnog spora sa temeljnim principima organizacije i funkcionisanja organa uprave, neposredno je

¹⁷ Presuda Ustavnog suda Federacije BiH, broj U – 27/09 od 20.10.2010. godine

determinisala potpunu regulatornu heterogenost radno – pravnog statusa državnih službenika u FBiH. Navedena činjenica je u direktnoj suprotnosti sa fundamentalnim konceptom jednakosti građana pred zakonom, te je u faktičkom smislu dovela do primjene pojava formi koje su u direktnoj suprotnosti sa vrijednostima ustavno – pravnog poretka BiH. Iako zahtjevi vladavine prava nalažu nedvosmisleno poštovanje odluka svih sudskih instanci, a posebno ustavnih sudova, isti ne isključuju njihovo kritičko sagledavanje. U tom kontekstu, smatramo iznimno važnim naglasiti da je donošenjem analizirane presude, Ustavni sud FBiH propustio ponuditi odgovor na temeljna pitanja koja su ga rukovodila pri izvođenju prezentovanih zaključaka, a posebno u dijelu paušalnog i neargumentovanog podvođenja kategorije prijema državnih službenika u isključive okvire socijalne politike. Nesporno je da radno – pravni status državnih službenika ima značajnih implikacija na ostvarivanje socijalne politike, ali je isti centralna kategorija sistema organizacije i funkcionisanja državne službe, zbog čega je u duhu federalnog načela, model prema kojem će pitanja prijema državnih službenika, biti uređenja od strane istog nivoa vlasti, koji je svojom legislativom, utvrdio organizaciju državne službe, što je neopravdano narušeno ovom presudom Ustavnog suda FBiH.

3. Zahtjevi EU u odnosu na reformu javne uprave i standardi Savjeta Evrope

Reforma javne uprave predstavlja zasebnu pregovaračku cjelinu u okviru pristupnih pregovora za članstvo u EU, te je kao takvo pravni i politički izraz opredjeljenje EU za izgradnjom funkcionalnog, efikasnog i profesionalnog sistema javne uprave. U tom pravcu, Ugovor o EU (*Mastrihtski ugovor*) propisao je u članu 49 dva temeljna uslova za članstvo, koja moraju biti kumulativno ispunjena, i to: a) podnošenje zahtjeva od strane evropske države i b) obaveza države da poštuje i promiče vrijednosti EU. Ovi načelno postavljeni uslovi i standardi za članstvo u EU, konkretizovani su u vidu zaključaka Evropskog savjeta, usvojenih na sjednici održanoj u junu 1993. godine u Kopenhagenu (*Kopenhagenski kriteriji*),¹⁸ prema kojima su kriteriji koje je neophodno ispuniti strukturalno podijeljeni u tri kategorije: a) *politički kriteriji*; b) *ekonomski kriteriji* i c) *pravni kriteriji* – preuzimanje evropske pravne stečevine. Navedeni kriteriji dodatno su podržani zaključcima sa sjednice Evropskog savjeta održane u Madridu u decembru 1995. godine (*Madridski kriteriji*), uz uvođenje dodatnog kriterija – *administrativni*¹⁹, koji insistira na prilagođavanju upravnog aparata, potpunoj i skladnoj integraciji, odnosno izgradnji sistema javne uprave koji će biti sposoban za provođenje pravne stečevine i drugih obaveza koji proizlaze iz članstva.²⁰

Izuzetno važan status javne uprave u cjelokupnom unijskom pravnom sistemu, uzrokovan je činjenicom da su upravo na ovom polju prisutni najvidljiviji pokazatelji kvaliteta javnih usluga koje se pružaju građanima, s obzirom da se kroz javnu upravu ostvaruje direktna veza između institucija EU i građana. Zbog toga je *reforma javne uprave* kao cjelina pozicionirana u okviru „**Klastera I – Temeljna pitanja**“ nove pregovaračke metodologije, definisane posebnim dokumentom EU od 5.2.2020. godine, pod nazivom „*Unapređenje pristupnog procesa – Vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan.*“²¹ Glavni cilj revidirane metodologije ogledao se povećanju povjerenja i

¹⁸ European Council, Copenhagen, 21 and 22 June 1993, Presidency Conclusions

¹⁹ European Council, Madrid, 15 and 16 December 1995, Presidency Conclusions (III: A EUROPE OPEN TO THE WORLD, ENJOYING STABILITY, SECURITY, FREEDOM AND SOLIDARITY)

²⁰ *Pojmovnik evropskih integracija* (Sarajevo: Direkcija za evropske integracije, 2020), str. 92.

²¹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, COM(2020) 57 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057>

vjerodostojnosti, kako na strani država kandidata, tako i same EU u pristupnom procesu. Novom metodologijom, ranija pregovaračka poglavlja grupisana su u šest klastera, te Klaster I – Temeljna pitanja, pored Reforme javne uprave, uključuje sljedeća poglavlja: 23. – Pravosuđe i temeljna prava; 24. – Pravda, sloboda i sigurnost; Ekonomski kriteriji; Rad demokratskih institucija; 5. – Javne nabavke; 18. – Statistika i 32. – Financijska kontrola.

S obzirom da nova metodologija afirmiše sektorski pristup u rješavanju otvorenih pitanja u procesu pristupanja, ista omogućava državama članicama da svoje snage usmjere ka nužnim reformama u odgovarajućim, širim oblastima. Za razliku od ranijih pregovora, kada su se pregovaračka poglavlja pojedinačno otvarala, nova metodologija predviđa otvaranje pregovora za klaster kao cjelinu, i to kada se ispune mjerila za otvaranje pregovora (*opening benchmarks*). Na drugoj strani, mjerila za zatvaranje (*closing benchmarks*), utvrđuju se za svako poglavlje u sklopu klastera, a što ima za posljedicu da se zatvaranje provodi za svako pojedinačno poglavlje. Fundamentalni značaj Klastera I pregovaračkog procesa posebno je naglašen rješenjem prema kojem se pregovori u odnosu na ovaj Klaster **prvi otvaraju, a posljednji zatvaraju**, te će ispunjenje obaveza iz ovog Klastera značajno determinisati dinamiku vođenja cjelokupnih pristupnih pregovora. Efikasan sistem nadzora nad ispunjavanjem postavljenih zahtjeva iz Klastera I, ostvaruje se, između ostalog, kroz utvrđivanja plana za funkcionisanje demokratskih institucija i reformu javne uprave, a što predstavlja model *privremenih (prelaznih) mjerila*.

Uz navedeno, Povelja o osnovnim pravima EU, kao kodeks fundamentalnih prava i sloboda unijskog građanstva, u članu 41 izričito normira „*pravo na dobru upravu*“, a koje se ostvaruje pred institucijama, tijelima, službama i agencijama EU.²²

Ispunjenost zahtjeva na području „Reforme javne uprave“ EU cijeni u odnosu na sljedeće aspekte:

- *Izrada strateškog okvira* za reformu javne uprave, kroz osiguranje vizije i vodstva za izgradnju inovativne javne uprave, a koja će biti sposobna da se unaprijedi u skladu sa savremenim izazovima;
- *Izrada politika i koordinacija*, na način da izvršna vlast osigurava usklađenost politika i budžeta, njihovu efektivno planiranje, koordinaciju, implementaciju, praćenje i evaluaciju u odnosu na jasno definisanje ciljeve politika, uz otvoren, participativan i inkluzivan pristup;
- **Upravljanje javnim službama i ljudskim resursima**, kroz zahtjev za postupanje državnih službenika u vršenju javnih dužnosti zasnovano na visokim standardima integriteta, profesionalnosti i nepristrasnosti. Također, poseban fokus je stavljen na zapošljavanje i unapređenje državnih službenika zasnovanom na zaslugama i jednakim mogućnostima, kroz posjedovanje kompetencija za efikasno izvršavanje dodijeljenih zadataka, ali i uslova za profesionalni razvoj;
- **Odgovornost javne uprave**, kroz rad organa uprave koji mora biti otvoren i transparentan, uz primjenu jasno definisanih internih i eksternih mehanizama odgovornosti. U tom smislu, jaki nadzorni sistemi nad zakonitošću rada uprava, osiguravaju zaštitu prava građana, ali i javnog interesa.
- *Pružanje usluga i digitalizacija*, na način da javna uprava korisnike usluga stavlja u fokus svog rada, kroz pružanje visokokvalitetnih i lako dostupnih usluga neposredno ili online svim fizičkim i pravnim licima, a kroz digitalizaciju nastoji se osigurati efikasno donošenje odluka i pristupačnost u uslugama.

²² EU Charter of Fundamental Rights, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_en

- *Upravljanje javnim finansijama*, zahtjeva djelovanje organa uprava na polju planiranja i upravljanja javnim finansijama, koje osiguravaju održivost i transparentnost, te omogućavaju ostvarivanje ciljeva utvrđenih javnih politika, uz uspostavljanje adekvatnih sistema kontrole nad navedenim procesom.²³

Dakle, jedan od najvažnijih segmenata u okviru ovog pregovaračkog poglavlja jeste **politika upravljanja ljudskim resursima** u organima državne službe, posebno u kontekstu zapošljavanja i unapređenja koja se moraju temeljiti isključivo na zaslugama, profesionalnim kompetencijama, te nediskriminatornom tretmanu, **uz jake i učinkovite mehanizme nadzora nad zakonitošću rada uprave**, koji jedino mogu obezbijediti adekvatnu pravnu zaštitu građana.

Redovni godišnji izvještaji Evropske komisije za BiH u kontinuitetu ukazuju na značajne zaostatke u različitim segmentima reforme javne uprave, a koji su posebno primjetni u oblasti prijema državnih službenika i odgovornosti javne uprave, i to kroz:²⁴

- neusklađenost zakona o državnoj službi,
- principi zasluga nisu ugrađeni u proces zapošljavanja, unapređenja i otpuštanja državnih službenika;
- izostanak napretka u depolitizovanju javne uprave, na način da entitetski zakoni ne zahtijevaju imenovanje najboljeg kandidata, što dozvoljava politički imenovanim licima da utiču na proces zapošljavanja. Također, prisutna je i dominantnost etničkih kriterija prilikom zapošljavanja, koji prevladavaju profesionalne zasluge, što je posebno izraženo na kantonalnim nivoima;
- izrazito slab kvalitet i kapacitet upravljanja ljudskim resursima;
- neujednačenost plata državnih službenika u cijeloj zemlji;
- nedostatak resursa agencija za državnu službu za obuku i profesionalni razvoj;
- nepostojanje sistema za skupljanje i objedinjavanje podataka o integritetu državnih službenika
- neadekvatnost postupanja organa države službe u osiguranju slobode pristupa informacijama, tako da se normativni okvir na svim nivoima pretežito tumači na način da se više štiti privatni, nego javni interes;

Pored zahtjeva EU, te identifikovanih nedostataka u domaćem pravnom okviru, ali i faktičkom postupanju nadležnih organa, potreba za izgradnjom visoko profesionalizovane, efikasne i etične javne uprave naglašena je u okviru institucija Savjeta Evrope. Tako je Komitet ministara Savjeta Evrope u februaru 2000. godine usvojio *Preporuku R (2000) 6 o statusu javnih službenika u Evropi*, kojom je posebna pažnja posvećena pitanju postupka i kriterija za prijem zaposlenika u organe državne službe. U tom kontekstu, naglašeno je sljedeće:²⁵

- Prijem državnih službenika treba da bude zasnovan na jednakom pristupu javnim poslovima i izboru zasnovanom na zaslugama, poštenoj i otvorenoj konkurenciji i odsustvu diskriminacije. U odnosu na pristup javnim poslovima, mogu se definisati opšti i posebni uslovi za prijem, a eventualni izuzeci od navedenog mogu biti prihvaćeni samo ako su zakonito opravdani.
- Sistem i procedure prijema u organe državne službe moraju biti otvorene i transparentne, a pravila potpuno jasna, te da omogućće prijem najboljeg kandidata;

²³ Screening report - North Macedonia, 24 July 2023 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/screening-report-north-macedonia_en, No. 22

²⁴ Izvještaj EU o Bosni i Hercegovini za 2024. godinu https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjescje-o-bosni-i-hercegovini-za-2024-godinu_1730986501.pdf

²⁵ Recommendation No. R (2000) 6 on the status of public officials in Europe (CoE) <https://rm.coe.int/native/09000016804c3142>

- Država je dužna osigurati pravnu zaštitu kandidata za prijem u organe državne službe, uključujući i adekvatan pravni lijek protiv odluka nadležnog organa;
- Unapređenje u organu državne službe, koje podrazumijeva viši stepen odgovornosti, mora biti zasnovano isključivo na zaslugama.

3.1. Principi dobre javne uprave (SIGMA) sa fokusom na postupak zapošljavanja

Kao jedan od tri stupa na „evropskom putu“ zemalja kandidata za članstvo u EU, uz vladavinu prava i efikasno ekonomsko upravljanje, postavlja se i pitanje reforme javne uprave. Na tom tragu, još 2014. godine razvijeni su SIGMA Principi javne uprave, kao osnov za rad Evropske komisije po pitanju reforme javne uprave. Tako ovi Principi definišu šta podrazumijeva dobro upravljanje u praksi i iznose glavne zahtjeve koje trebaju slijediti zemlje tokom procesa pridruživanja EU. Bitno je također istaći da su ovi Principi uspostavljeni za zemlje koje su u procesu pridruživanja EU i koje primaju pomoć EU kroz Instrument predpristupne pomoći (IPA). Svrha ovih principa ogleda se u pružanju pomoći zemljama kandidatima za članstvo u identifikaciji izazova i slabih tačaka u funkcionisanju javne uprave i planiranju potrebnih izmjena.

SIGMA Principi zajednički su za BiH, te Crnu Goru, Sjevernu Makedoniju, Srbiju, Albaniju, Kosovo²⁶ i Tursku. Principima se odnose na sljedeća pitanja: strateški okvir reforme javne uprave, izradu i koordinaciju politika, državnu službu i upravljanje ljudskim potencijalima, odgovornost, pružanje usluga i finansijsko upravljanje u javnom sektoru. Zapravo, radi se o 19 ključnih zahtjeva iz kojih proizilazi ukupno 48 principa.

SIGMA Monitoring Report 2024 („SIGMA izvještaj“) identifikuje pitanje procesa zapošljavanja u organima državne službe u BiH kao jedan od najbitnijih segmenata iz kojeg proizilazi ukupni kvalitet javne uprave i stepen njene usklađenosti s evropskim standardima. Ovaj Izvještaj navodi da su transparentnost, integritet i meritornost zapošljavanja osnovni preduslovi za izgradnju profesionalne, nepristrasne i odgovorne javne uprave. Iako BiH ima uspostavljen normativno - pravni okvir koji predviđa konkursni postupak kao osnovni način prijema u državnu službu, praksa pokazuje da taj okvir još uvijek nije u potpunosti u primjeni na način adekvatan da osigura jednaka pravila i standarde na svim nivoima vlasti.

3.1.1. Normativno - pravni okvir i institucionalni kapaciteti

U izvještaju se naglašava da je upravljanje ljudskim resursima u BiH izrazito fragmentisano. Sistem državne službe je uređen posebnim zakonima na državnom, entitetskom i nivou Brčko Distrikta, što za ishod ima različito normativno uređenje, kako sa materijalnog tako i sa formalnopravnog aspekta. Takav nedostatak harmonizacije u relevantnim propisima stvara prepreke u uspostavi jedinstvenih standarda i otežava koordinaciju između institucija. U praksi to znači da se konkursni postupci provode po različitim pravilima, uz različite kriterije i stepen transparentnosti. Iako se u većini slučajeva poštuje formalni zahtjev za raspisivanje javnog konkursa, implementacija načela jednakog pristupa i meritornosti je ograničena. SIGMA izvještaj posebno ističe da su postupci zapošljavanja često podložni političkim uticajima i da ne postoji dovoljna garancija da će najbolji kandidati biti odabrani isključivo na osnovu stručnosti i rezultata testiranja.

²⁶ U skladu s Rezolucijom 1244 (1999) Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija.

Kapaciteti samih institucija koje su nadležne za provođenje zapošljavanja, poput agencija za državnu službu, također su neujednačeni. Dok na nivou BiH postoji određeni stepen institucionalne stabilnosti i uspostavljen sistem selekcije, u entitetima i Brčko Distriktu i dalje postoje određene razlike u procedurama i stepenu nadzora. Izvještaj navodi da je posebno izražen problem ograničenih kapaciteta za planiranje kadrova i praćenje potreba državne službe. U većini institucija ne postoji sistemsko praćenje kompetencija zaposlenih, niti analitički pristup planiranju zapošljavanja u skladu s potrebama i ciljevima institucije. Takva situacija dovodi do neravnomjerne raspodjele zaposlenih, preopterećenosti određenih institucija, sa jedne strane, te nedostatka stručnog kadra u drugim institucijama, sa druge strane.

Izvještaj upućuje i na potrebu jačanja institucionalne saradnje po pitanju zapošljavanja u javnoj upravi. Naime, različiti nivoi vlasti često djeluju izolovano, bez jasne razmjene informacija i zajedničkih standarda. To otežava nadzor nad sprovođenjem zakonskih odredbi i onemogućava uspostavljanje koherentnog sistema javne službe. Preporučuje se formiranje jedinstvenog okvira koji bi povezao sve agencije za državnu službu i omogućio razmjenu podataka o zaposlenima, konkursima i rezultatima selekcije. Time bi se smanjio rizik od paralelnih procedura i povećala transparentnost cijelog sistema.

Značajan problem predstavlja i nedostatak jedinstvenog informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima. Na nivou BiH postoji određena forma registra državnih službenika, ali on nije povezan sa entitetskim sistemima i ne sadrži analitičke podatke o strukturi zaposlenih, njihovim kvalifikacijama i karijernom napredovanju. U entitetima takvi sistemi ili ne postoje ili funkcionišu na ograničen način. SIGMA izvještaj navodi da nedostatak digitalnih alata otežava praćenje zapošljavanja, kontrolu troškova i identifikaciju potencijalnih nepravilnosti. Time se smanjuje i mogućnost efikasnog planiranja kadrova i transparentnog izvještavanja o zapošljavanju u javnoj upravi.

Izvještaj također ukazuje na važnost profesionalnog razvoja zaposlenih u javnoj upravi kao dijela šireg sistema integriteta. U mnogim institucijama napredovanje u karijeri nije zasnovano na rezultatima rada i ocjenama učinka, već se odvija formalno, bez jasnih kriterija. Nedostatak veze između ocjenjivanja i napredovanja dodatno demotiviše službenike i smanjuje njihovu posvećenost etičkim standardima. Tako se naglašava da sistem ocjenjivanja treba da bude objektivn i povezan s mogućnostima za napredovanje, kako bi se profesionalizam i integritet nagrađivali, a ne zanemarivali.

Kao jedno od važnih zapažanja, SIGMA izvještaj naglašava i potrebu jačanja političke neutralnosti državne službe. Politički pritisci u zapošljavanju, posebno na višim upravnim pozicijama, ostaju prisutni i predstavljaju ozbiljnu prepreku profesionalizaciji javne uprave. Nedostatak jasne razdvojenosti političkih i profesionalnih funkcija dovodi do situacije u kojoj se radna mjesta često posmatraju kroz prizmu političke lojalnosti, a ne stručnosti. Preporučuje se da se javna uprava depolitizuje kroz dosljednu primjenu zakonskih odredbi o zabrani političkog uticaja i uspostavljanje sistema odgovornosti za sve koji krše načela profesionalnosti i nepristrasnosti.

3.1.2. *Transparentnost, integritet i princip meritornosti*

Predmetna analiza pokazuje da proces zapošljavanja u državnoj službi u BiH karakterišu dugi i često složeni konkursni postupci. Kandidati prolaze kroz više faza testiranja i provjera, ali su kriteriji ocjenjivanja često nejasni, a rezultati testova nisu uvijek javno dostupni. Transparentnost objavljivanja rezultata konkursa varira od institucije do institucije, a u pojedinim slučajevima rezultati nisu objavljeni na način koji omogućava javnu kontrolu procesa. Izvještaj ukazuje da nedostatak potpune transparentnosti u fazi izbora kandidata i donošenja odluka otvara prostor za sumnju u objektivnost i nepristrasnost. U izvještaju se navodi da postoje primjeri u kojima kandidati s najboljim rezultatima nisu izabrani, što dodatno potkopava princip meritornosti.

SIGMA izvještaj naglašava da transparentnost u konkursnim postupcima predstavlja jedno od najefikasnijih sredstava za smanjenje mogućnosti zloupotreba i sprječavanje korupcije. Otvoreni procesi zapošljavanja, u kojima su kriteriji i rezultati jasno objavljeni, ključni su za izgradnju povjerenja javnosti. Međutim, u BiH je i dalje prisutna praksa ograničenog pristupa informacijama o konkursima i rezultatima, posebno na nižim nivoima vlasti. Nedovoljna otvorenost i javna kontrola procesa zapošljavanja omogućavaju prostor za netransparentne odluke. SIGMA izvještaj navodi da unapređenje integriteta zapošljavanja mora uključiti obaveznu objavu rezultata, jasne kriterije selekcije i mogućnost žalbe kandidata na svaku odluku koja odstupa od propisanih pravila.

Važan element koji utiče na transparentnost zapošljavanja je i dostupnost informacija javnosti. Sam Izvještaj procjenjuje da institucije rijetko objavljuju detaljne podatke o rezultatima konkursa, broju kandidata i ishodima selekcije. Takva praksa ograničava mogućnost društvene kontrole i smanjuje odgovornost organa koji sprovode zapošljavanje. Preporuka je da se uspostavi standardizovan sistem objavljivanja podataka o konkursima, koji bi uključivao sve faze – od raspisivanja do konačnog izbora kandidata. Time bi se građanima omogućilo da prate tok zapošljavanja i da imaju uvid u kriterije i odluke koje su donesene.

Pitanje integriteta i etičnosti u procesu zapošljavanja predstavlja jedno od najslabijih područja prema procjeni SIGMA izvještaja. Iako postoje zakoni i kodeksi ponašanja koji definišu standarde profesionalnosti, njihova primjena u praksi nije dosljedna. Disciplinski i etički mehanizmi koji bi trebali sankcionisati zloupotrebe i nepravilnosti u zapošljavanju rijetko se aktiviraju, a u pojedinim slučajevima ne postoje ni jasne procedure za prijavu nepravilnosti. Takav institucionalni vakuum ostavlja prostor za političke i lične uticaje prilikom izbora kandidata. Dalje, Izvještaj ističe da se povjerenje građana u državnu službu u BiH nalazi na izrazito niskom nivou – samo 29% građana ima povjerenje u državne službenike, što je znatno ispod prosjeka Zapadnog Balkana. Ovakvo nepovjerenje usko je povezano sa percepcijom korupcije, netransparentnosti i nepotizma u javnoj upravi.

Kada je riječ o meritornosti, Izvještaj konstatuje da se selekcijski postupci i dalje u velikoj mjeri zasnivaju na formalnim testovima znanja koji ne odražavaju stvarne kompetencije i sposobnosti kandidata za obavljanje poslova u javnoj upravi. Nedostatak kompetencijskog pristupa zapošljavanju onemogućava kvalitetnu procjenu radnih vještina i potencijala kandidata. Tako se u Izvještaju preporučuje da se postupci zapošljavanja modernizuju kroz uvođenje metoda koji uključuju procjenu kompetencija, praktičnih vještina i radnog iskustva, čime bi se povećala objektivnost i smanjio prostor za subjektivne odluke.

Integritet procesa zapošljavanja usko je povezan i s načinom na koji se upravlja sukobom interesa i prijavom imovine državnih službenika. Izvještaj ukazuje da su ovi mehanizmi u BiH i dalje u fazi razvoja. Iako postoje propisi koji uređuju sukob interesa, njihova primjena nije ujednačena, a nadzorni organi često nemaju dovoljno kapaciteta da efikasno kontrolišu poštivanje pravila. Nedostatak jasno definisanih procedura i sankcija dovodi do situacije u kojoj potencijalne zloupotrebe prolaze nekažnjeno. Odsustvo djelotvornih mehanizama odgovornosti u praksi smanjuje vjeru građana u pravednost i integritet državne službe.

3.1.3. Preporuke

Ukupna slika koju SIGMA Izvještaj pruža pokazuje da je BiH ostvarila određene pomake u uspostavi zakonodavnog i institucionalnog okvira za zapošljavanje u državnoj službi, ali da ključni problemi ostaju u njegovoj primjeni. Iako formalno postoje konkursne procedure, one u praksi često ne ispunjavaju svoj osnovni cilj – izbor najboljih kandidata na temelju znanja, sposobnosti i integriteta. Nedostatak transparentnosti, ograničena primjena etičkih standarda, politički uticaji i slab institucionalni nadzor predstavljaju glavne prepreke u izgradnji javne uprave koja bi bila u potpunosti profesionalna i otporna na korupciju.

Izveštaj zaključuje da uspješna reforma zapošljavanja u javnoj upravi zahtijeva kombinaciju promjena u različitim aspektima postupka zapošljavanja. Potrebno je ojačati administrativne kapacitete agencija za državnu službu, modernizovati procedure zapošljavanja, uvesti digitalne alate i jedinstvene baze podataka, te izgraditi kulturu odgovornosti i etike. Sistem zapošljavanja u javnoj upravi zasnovan na principima transparentnosti i meritornosti ne samo da povećava povjerenje građana, već i doprinosi stvaranju efikasne, stabilne i profesionalne državne službe koja je u službi javnog interesa.

Prema ocjeni ovog Izveštaja, BiH se nalazi u fazi u kojoj su temeljne postavke sistema javne službe definisane, ali njihova implementacija tek treba da pokaže stvarne rezultate. Bez odlučne političke volje da se proces zapošljavanja očisti od političkih uticaja i osigura potpuna transparentnost, teško je očekivati značajniji napredak u reformi javne uprave. Integritet i profesionalizam moraju postati stvarni, a ne deklarativni principi, jer samo na taj način javna uprava može postati temelj povjerenja građana i uspješne borbe protiv korupcije.

4. Percepcija kandidata o procesu zapošljavanja u organima državne službe u BiH

Anketa provedena u okviru empirijskog dijela ovog Istraživanja daje uvid u percepciju i iskustva kandidata o procesu zapošljavanja u organima državne službe u BiH. Osim toga, anketa je dala uvid i u perspektivu i stavove učesnika ankete koji, iz različitih razloga, nikada nisu uzeli učešća u predmetnim konkursnim procedurama. Rezultate i zaključke provedene ankete izložićemo u dijelu koji slijedi.

Dok je većina učesnika ankete navela da je aplicirala na konkurse za radna mjesta u organima državne službe, određeni broj ispitanika je na pitanje da li su ikada učestvovali u predmetnim konkursima dao negativan odgovor. Kako je odnosno pitanje dalo mogućnost upisivanja odgovora, ispitanici koji su dali negativan odgovor, kao razloge zašto nisu nikada aplicirali naveli su, u najvećem dijelu, nepovjerenje u zakonitost i transparentnost postupka zapošljavanja.

Među učesnicima koji su naveli da su uzeli učešća u konkursnim procedurama, najveći broj učesnika naveo je da se radilo o između 2 do 5, odnosno preko 5 konkursa, iz čega možemo zaključiti da značaj dio uzorka čine kandidati koji posjeduju poprilično iskustvo i spoznaje o procesu zapošljavanja u organima državne službe. Pritom je većina navela da su sudjelovali u konkursima provođenim od strane ADS FBiH i ADS BiH, dok je manji broj naveo ADU RS. Na upit o tome kakav je bio ishod konkursa, 74% ispitanika navelo je da isti nije rezultirao prijemom u organ državne službe.

Davanjem otvorenih odgovora na upit o očekivanjima na početku konkursne procedure u pogledu transparentnosti i zakonitosti iste, te u pogledu odabira najboljeg kandidata, odgovori ispitanika bili su podijeljeni. Dok je određeni broj navodio da su očekivali da će konkursna procedura biti transparentna i zakonita, te da će najbolji kandidat biti izabran, gotovo isto toliko odgovora dato je u smjeru da nisu imali velika očekivanja, da su sumnjali u integritet i transparentnost procedure prijema od samog početka, te da će se od početka pogodovati određenim kandidatima. S tim u vezi, smatramo posebno značajnim nalaze koji se odnose na usmeni dio stručnog ispita i mogućnost javnosti, gdje je prisustvo javnosti na usmenom dijelu stručnog ispita bilo osigurano u svega 14,6% slučajeva, dok je 90,2% učesnika ankete navelo da je mogućnost da ostali kandidati prisustvuju usmenom ispitu u potpunosti izostala.

Dakle, u pogledu konačnog izbora kandidata, jednako značajni pismeni i usmeni dio stručnog ispita, u pogledu prisustva javnosti (pa samim tim i transparentnosti), zauzimaju potpuno drugačije pozicije – dok pismeni dio

obavljaju, u pravilu, svi kandidati zajedno, na usmenom dijelu stručnog ispita prisustvo javnosti, odnosno drugih kandidata, prilikom obavljanja usmenog ispita sa ispitivanim kandidatom je onemogućeno. Tome u prilog govore i odgovori i nalaz ankete gdje je većina ispitanika potvrdila da je bilo odstupanja ostvarenih rezultata na pismenom i usmenom dijelu stručnog ispita, često navodeći (u pitanju otvorenog tipa) da su na pismenom dijelu ostvarili maksimalan ili gotovo maksimalan broj bodova, dok bi na usmenom dijelu ispita ostvarili značajno manji broj bodova, nerijetko bivajući bodovani sa minimalnim brojem bodova. Također, na pitanje da li su članovi komisije na kraju usmenog ispita obrazložili izvršenu distribuciju bodova, čak 80% ispitanika je dalo negativan odgovor. U pogledu samog sadržaja postavljenih pitanja, odnosno da li su ista bila povezana sa poslovima i zadacima konkretnog radnog mjesta, skoro 90% ispitanika je potvrdilo da jesu. Ovakvi rezultati govore o tome da je sam sadržaj (pitanja) stručnog ispita (pismenog i usmenog) relevantan i adekvatan, dok usmeni dio stručnog ispita, u potpunom nedostatku javnosti i transparentnosti, bez obaveze obrazlaganja datih ocjena i distribucije bodova izvršene od strane članova komisije, ozbiljno ugrožava transparentnost i integritet cjelokupne konkursne procedure.

U pogledu stručnosti članova komisije, rezultati pokazuju podijeljenu percepciju učesnika ankete: jedna polovina smatra da je komisija imala relevantnu ekspertizu, a druga polovina ispitanika smatra suprotno. Ovo ukazuje na neujednačenu praksu po pitanju sastava i stručnosti komisije za prijem u radni odnos.

Odgovori ispitanika bili su podijeljeni na upit o tome da li je rukovodilac organa državne službe na upražnjeno radno mjesto postavio najbolje rangiranog kandidata sa liste uspješnih kandidata, gdje je većina (57,5%) odgovorila pozitivno, dok je većina (73,9%) onih koji su odgovorili suprotno navela da je, u slučaju da rukovodilac nije izabrao najbolje rangiranog kandidata, obrazloženje takvog odstupanja izostalo.

Većina ispitanika (73,2%) odgovorilo je da nisu koristili pravo na podnošenje žalbe u konkursnim procedurama, dok oni koji jesu navode (u otvorenom dijelu pitanja) da su žalbeni postupci trajali dugo, da su uložene žalbe bile odbijene, a kao žalbene razloge navode uglavnom nedostatak objektivnosti prilikom ocjenjivanja u okviru konkursne procedure. Ispitanici koji su naveli da se nisu žalili, kao razloge zašto nisu navode nedostatak informacija u pogledu date obavijesti o primljenom kandidatu, te da bi, obzirom na to, žalba bila besmislena, te navode da u konkursnim procedurama žalba nema svrhu, itd.

U otvorenom pitanju o opštem osvrtnu u pogledu transparentnosti i zakonitosti procesa zapošljavanja u organe državne službe, ispitanici su navodili da nije dobro rješenje mogućnost rukovodioca organa da izabere bilo koga sa liste uspješnih kandidata, da usmeni dio ispita ima neopravdano odlučujući uticaj (a nije transparentan i date ocjene ostaju neobrazložene), da usmeni ispiti trebaju biti snimani audio i vizuelno, te da postoje ozbiljni propusti u usmenom dijelu ispita. Također, učesnici ankete dali su i generalne osvrte o tome da u konkursnim procedurama nedostaje transparentnost i da su „namještene“, dok gotovo neznan broj odgovora dat u smjeru da su konkursne procedure zakonite i transparentne.

Razmatrani u cjelini, rezultati ankete govore o tome da su učesnici konkursnih procedura zapošljavanja u organima državne službe u BiH generalno nezadovoljni procesom zapošljavanja, te da isti smatraju netransparentnim i neadekvatnim za omogućavanje izbora najboljeg prijavljenog kandidata. Vidljiv je značajan raskorak između formalne zakonitosti konkursnih procedura i percepcije njihove stvarne transparentnosti i meritornosti. Iako dio ispitanika prepoznaje postojanje standardizovanih procedura i relevantnost, odnosno adekvatnost sadržaja postavljenih pitanja, dati odgovori u najvećem dijelu upućuju na nedostatak javnosti i transparentnosti u najbitnijim fazama procedure, izostanak objektivnog i uopšte obrazloženog ocjenjivanja i bodovanja, te ograničenu efikasnost pravne zaštite. Posebno se problematizuju trenutna rješenja vezana za usmeni dio stručnog ispita, što u najvećoj mjeri doprinosi ugrožavanju integriteta i transparentnosti cjelokupnog procesa zapošljavanja u organima državne službe.

5. Pregled ključnih nedostataka u normativno – pravnom okviru i procedurama prijema u organe državne službe, sa procjenom rizika od koruptivnog postupanja i preporukama za učinkovite izmjene.

Opis nedostatka	Koruptivni rizik	Preporuke
<p>Netransparentnost provođenja postupak prijema u organe državne službe (postojanje „fasadne“ transparentnosti)</p>	<p>Postupci prijema u organe državne službe u Bosni i Hercegovini formalno su uređeni zakonima na svim nivoima vlasti – državnom, entitetskom, kantonalnom i nivou Brčko Distrikta – ali njihova praktična primjena je fragmentisana, nedosljedna i često netransparentna. Istraživanje pokazuje da su osnovni principi transparentnosti, meritokratije i odgovornosti često zanemareni, a pristup informacijama o konkursnim procedurama znatno ograničen.</p> <p>Institucije nadležne za zapošljavanje (ADS BiH, ADS FBiH i ADU RS) primjenjuju restriktivne i zatvorene prakse, koje dovode do institucionalne netransparentnosti i onemogućavaju javnu kontrolu zakonitosti zapošljavanja. Dokumentacija se uskraćuje ili djelimično dostavlja uz obrazloženja koja ne odgovaraju duhu zakona o slobodi pristupa informacijama, dok se u pojedinim slučajevima čak izbjegava i formalno postupanje po istima.</p> <p>Nedostatak integrisanih i standardizovanih procedura, kao i fragmentacija zakonodavnog okvira, posebno na kantonalnom nivou, dodatno otežava praćenje i evaluaciju procesa zapošljavanja. Osim toga, praksa ukazuje na ozbiljne manjkavosti u definiranju kriterija za izbor kandidata, posebno kada je riječ o širokoj diskreciji članova komisije prilikom bodovanja. Rezultati bodovanja nisu javno dostupni, a mogućnost korištenja pravnih sredstava je ograničena i nedovoljno efikasna, što stvara plodno tlo za zloupotrebe i koruptivne radnje.</p> <p>Netransparentnost se manifestuje kroz više ključnih dimenzija:</p>	<p>Zakonom propisati obavezu agencija za omogućavanje pristupa konkursnoj dokumentaciji uz anonimizaciju ličnih podataka svih kandidata.</p> <p>Standardizovati praksu uvida – omogućiti i elektronski pristup, uz pravo na kopiju relevantnih dokumenata.</p> <p>Osigurati nadzor nad postupanjem agencija po zahtjevima za pristup informacijama.</p> <p>Zakonom propisati obavezu svim agencijama da javno objave liste eksperata, koje moraju sadržavati sljedeće informacije:</p> <ul style="list-style-type: none"> - precizno naznačene stručne oblasti za koje su eksperti relevantni, - sažete profesionalne biografije sa naglaskom na ključne reference, - podatke o obrazovanju, dodatnim edukacijama, stručnim usavršavanjima i prethodnom radnom iskustvu u relevantnim oblastima. <p>Uvesti kriterije za izbor eksperta u komisiju, uključujući:</p> <ul style="list-style-type: none"> - akademsku spremu iz relevantne oblasti za koju je konkurs raspisan, - minimalno iskustvo u struci,

Ograničen pristup informacijama – agencije odbijaju zahtjeve za pristup dokumentaciji iz konkursnih procedura (kako za izabrane kandidate, tako i za ostale kandidate koji su učestvovali u konkursnoj proceduri), iako se radi o informacijama od javnog značaja. Pritom se neopravdano pozivaju na zaštitu ličnih podataka, umjesto da omoguće pristup uz primjenu mjera anonimizacije, čime bi se osigurala transparentnost bez ugrožavanja prava na privatnost. Dodatno, čak i u slučajevima kada je odobren djelimičan pristup informacijama, on je često obesmišljen načinom realizacije – omogućava se isključivo uvid na licu mjesta, bez prava na fotokopiranje ili skeniranje relevantnih dokumenata. Takva praksa u suštini onemogućava ozbiljnu i detaljnu analizu konkursnih procedura i zapošljavanja u organima državne uprave u Bosni i Hercegovini.

Lista eksperata – ozbiljan problem u funkcionisanju konkursnih procedura predstavlja nepostojanje javno dostupnih lista eksperata u okviru ADS BiH i ADU RS. Ove institucije ne objavljuju imena, kvalifikacije niti stručne oblasti eksperata koje imenuju u komisije za izbor, čime se onemogućava bilo kakva javna provjera njihove stručnosti, integriteta i potencijalnih sukoba interesa. Takva praksa direktno podrijava transparentnost postupaka zapošljavanja i ozbiljno umanjuje povjerenje građana u nepristrasnost konkursnih komisija. Dodatno, iako je ADS FBiH u junu 2023. godine objavila listu eksperata, ona je nedovoljno informativna, jer pored imena eksperata sadrži samo akademska zvanja, ali ne i stručne oblasti za koje su eksperti relevantni. Dodatno zabrinjava činjenica da direktor ADS FBiH ima potpunu diskreciju u izboru eksperta sa liste, bez obaveze da pri tom uvaži usklađenost njegovog profesionalnog profila sa konkretnom oblašću radnog mjesta koje je predmet konkursa. Ovakav pristup otvara prostor za imenovanje osoba bez adekvatne ekspertize, što može negativno uticati na kvalitet evaluacije kandidata i integritet same konkursne procedure. Zajednički imenitelj u sva tri slučaja je izostanak transparentnosti i kontrolnih mehanizama u vezi s imenovanjem eksperata, što ostavlja širok prostor za proizvoljnost, politizaciju i narušavanje principa meritokratije u zapošljavanju državnih službenika.

Zatvorenost usmenog dijela ispita za javnost – izostanak javnog uvida u ovaj segment konkursa onemogućava društveni nadzor i otvara prostor za

- dodatne kvalifikacije (usavršavanja, certifikati, priznanja).

Ograničiti diskreciju direktora agencije (ADS FBiH) pri izboru eksperta – uvesti obavezu obrazloženja izbora u odnosu na predmet konkursa.

Donijeti podzakonske akte kojima bi se regulisao broj učestvovanja pojedinih eksperata u komisijama za izbor, s ciljem sprječavanja njihove prekomjerne rotacije. Uspostaviti javno dostupan registar o učestvovanju eksperata u konkursnim komisijama, kako bi se osigurala ravnomjerna raspodjela i unaprijedila transparentnost procesa.

Propisati mogućnost prisustva javnosti i/ili nezavisnih posmatrača tokom usmenog dijela stručnog ispita, u cilju jačanja transparentnosti, objektivnosti i društvenog nadzora nad konkursnom procedurom.

Zakonom propisati obavezu imenovanja kandidata koji je rangiran kao prvi na listi uspješnih kandidata ili alternativno, uvesti obavezu sačinjavanja potpunog obrazloženja u slučajevima odstupanja od ovog pravila. Također, nameće se potreba uspostavljanja mehanizama institucionalnog nadzora nad postavljenjima u situacijama kada se ne imenuje prvorangirani kandidat.

Uvesti efektivne i efikasne mehanizme pravne zaštite u konkursnim procedurama.

arbitrarne, subjektivne i potencijalno pristrasne odluke, čime se narušava povjerenje u objektivnost i zakonitost cjelokupnog procesa.

Diskreciona ovlaštenja rukovodilaca organa – rukovodioci imaju zakonsku mogućnost da postave bilo kojeg kandidata sa liste uspješnih, bez obzira na ostvareni broj bodova, čime se obesmišljava testiranje, rad komisije i princip meritokratije.

Nedjelotvorna pravna zaštita – mehanizmi za žalbu kandidata su često neefikasni, formalni i bez stvarne moći da utiču na ishod postupka, što dodatno učvršćuje osjećaj institucionalne nepravde.

U konačnici, ovakav sistem održava fasadnu transparentnost – zakonski okvir postoji, ali se koristi selektivno, netransparentno i bez stvarne kontrole. Time se otvara prostor za koruptivne prakse, nepotizam i politički uticaj, a institucije postaju zatvorene i samoreproduktivne strukture bez odgovornosti prema javnosti i bez kapaciteta da ostvare temeljne uloge i funkcije koje su im dodijeljene

Izostanak adekvatnog nivoa stručnosti članova komisije za izbor

Sastav članova komisije smatramo jednim od elemenata konkursne procedure koji opredjeljuje njen cjelokupan ishod. Iako relevantni (pod)zakonski akti za sva tri nivoa vlasti propisuju određene uslove u pogledu stručnosti članova komisije za izbor, iste smatramo neadekvatnim spram ciljeva koji su se nastojali postići njenim pravnim utemeljenjem. Izuzev formalnog propisivanja generalnih uslova, koji se primarno svode na postojanje radnog iskustva (kod članova sa liste eksperata), praktična primjena normativnog okvira ukazuje na izostanak stvarnog povezivanja stručne ekspertize članova komisije sa oblastima obuhvaćenim konkursnom procedurom, odnosno poslovima i zadacima konkretnog radnog mjesta. Navedeni nedostatak je posebno izražen u odnosu na članove sa liste eksperata, koji su podijeljeni prema široko postavljenim oblastima, a njihova imenovanja u komisije se vrše najčešće bez ispitivanja njihovih profesionalnih referenci u oblastima unutar kojih se provodi konkursna procedura, čime se direktno ugrožava integritete konkursne procedure. Posljedica navedenog ogleđa se i u tome da rukovodioci organa imaju na raspolaganju veći broj državnih službenika iz konkretnog organa za

Kao uslov za imenovanje konkretnog člana komisije za izbor propisati:

- adekvatan stepen stručne spreme, odnosno akademskog obrazovanja u konkretnoj oblasti za koju je vezano radno mjesto koje je predmet konkursne procedure;
- posjedovanje relevantnog radnog iskustva u konkretnoj oblasti za koju je vezano radno mjesto koje je predmet konkursne procedure;
- posjedovanje i drugih kvalifikacija (kao što su objavljeni radovi, dodatne edukacije i stručna usavršavanja, priznanja i sl.) u konkretnoj oblasti za koju je vezano radno mjesto koje je predmet konkursne procedure, a koje će konkretnog državnog službenika ili lica sa liste eksperata postaviti kao prioritet za imenovanje u konkretnu komisiju pred ostalim državnim

	<p>predlaganje u komisiju (pa samim tim i mogućnost imenovanja podobnih i lojalnih službenika za člana komisije je veća, što omogućava veći uticaj rukovodioca organa na rad komisije), dok je samim agencijama za državnu službu ostavljen veći prostor da za članove komisija imenuju lica sa liste eksperata nasumično ili po principu manje opterećenosti vlastitim obavezama konkretnog lica, umjesto po principu većeg i adekvatnijeg stepena stručnosti za konkretnu oblast. Umanjenjem broja državnih službenika koje rukovodilac organa ima na raspolaganju za imenovanje u konkretnu komisiju, smanjila bi se i mogućnost njegovog uticaja na rad komisije, dok bi umanjeње broja eksperata koje agencije imaju imenovati sa liste eksperata pred agencije postavilo zadatak imenovanja određenog lica koje je i suštinski ekspert za konkretnu oblast. Također, postavlja se i pitanje adekvatnog vrednovanja kandidata u konkursnoj proceduri, kao i motivisanosti samih članova komisije da nezavisno, nepristrasno i po principu meritornosti vrednuju kandidate u konkursnoj proceduri, ukoliko istim članovima komisije nedostaje adekvatan stepen stručnosti za učešće u konkretnoj konkursnoj proceduri u kojoj su imenovani kao članovi komisije.</p>	<p>službenicima odnosnog organa ili licima sa liste eksperata koji ispunjavaju ostale uslove za imenovanje za člana komisije.</p>
<p>Nemogućnost prisustva javnosti prilikom realizacije usmenog dijela stručnog ispita</p>	<p>Analizirani normativno – pravni okvir, kao i prikupljeni podaci za pojedine konkurse, potvrđuju činjenicu da je na usmenom dijelu stručnog ispita u potpunosti isključena javnost, na način da se intervjui provode posebno sa svakim kandidatom. Predmetno isključenje javnosti se manifestuje u dva vida – kroz nemogućnost prisustva drugih kandidata na predmetnom intervjuu, odnosno kroz nemogućnost prisustva bilo koje druge osobe, koja ima neposredni interes za konačni ishod postupka prijema (npr. predstavnici organizacija civilnog društva, medija i sl.).</p> <p>Navedeni propust predstavlja jedan od glavnih pokazatelja netransparentnosti procesa prijema u organe državne službe, koji neposredno otvara prostor za koruptivno postupanje. Isključenje javnosti prilikom provođenja intervjua, sprečava efektivan i potpun nadzor nad zakonitošću rada članova komisije, čime isti raspolažu apsolutno neograničenim diskrecionim ovlaštenjem pri distribuciji bodova. U konačnici, isključenje javnosti sva sredstva pravne zaštite u ovom procesu čini potpuno nedjelotvornim, jer su kandidati, usljed nedostatka dokaza, lišeni mogućnosti iznošenja potpune argumentacije u žalbenom postupku, čime podnošenje žalbe predstavlja puki normativni dekor, a ne efektivni instrument zaštite prava.</p>	<p>Neophodno je usmeni dio stručnog ispita učiniti otvorenim i transparentnim, i to kroz jasno propisivanje dvije mogućnosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prisustvo kandidata na svim intervjuima u okviru istog javnog konkursa; - prisustvo zainteresovanih predstavnika civilnog društva, koje je prethodno najavljeno agenciji koja provodi konkursnu proceduru.

<p>Neograničena diskrecona ovlaštenja članova komisije za izbor prilikom ocjene usmenog dijela stručnog ispita</p>	<p>Članovi komisije za izbor državnih službenika na svim nivoima vlasti u BiH posjeduju neograničena diskrecona ovlaštenja prilikom dodjeljivanja bodova na usmenom dijelu stručnog ispita. U tom smislu, postoje minimalne razlike u strukturi usmenog dijela ispita, na način da su na nivou BiH propisane posebne kategorije vještina koje se vrednuju, a na nivou FBiH, pored tih kategorija, definisan je i krug mogućih pitanja koja se mogu postaviti kandidatima, dok propisi u RS ne sadrže konkretnija rješenja na tom planu.</p> <p>Nezavisno od tih razlika, koncept usmenog ispita u odnosu na ovlaštenja članova komisije je identičan, s obzirom da isti, u odsustvu bilo kakvih mehanizama nadzora, imaju potpuno neograničenu diskreciju pri distribuciji bodova kandidatima. Uz to, normativno – pravni okvir propisuje <i>fakultativnu mogućnost</i> da članovi komisije na posebnim obrascima na kojima dodjeljuju bodove obrazlože identifikovane nedostatke na strani kandidata, koji su ih opredijelili za vrednovanje nižim ocjenama. Uprkos tome, pribavljeni izvještaji o radu komisija, kao i obrasci za ocjenjivanje kandidata, potvrđuju činjenicu da članovi komisije ne praktikuju mogućnost obrazlaganja vlastitih ocjena/bodova, čime njihovo postupanje stiče svojstvo proizvoljnog i arbitrarnog. Navedena okolnost je sa aspekta koruptivnih pojava iznimno značajna. Naime, uočene disproporcije između ostvarenih rezultata kandidata na pisanom i usmenom dijelu stručnog ispita, upućuju na zaključak da usmeni dio ispita (paralelno sa njegovim „nejavnim karakterom), predstavlja neograničen prostor sa favorizaciju kandidata, te odlučujući uticaj na konačni ishod postupka prijema.</p>	<p>Uz mehanizme adekvatnog nadzora usmenog dijela ispita, preporučene u okviru prethodnog dijela, nužno je unutar postojećeg normativno – pravnog okvira, propisati jasnu obavezu obrazlaganja distribucije bodova od strane članova komisije. U tom kontekstu, članovi komisije bi bili u obavezi na potpun način pojasniti sve činjenice i okolnosti na strani kandidata koje su ih opredijelile za izvršenu distribuciju bodova. Shodno tome, njihova ovlaštenja ne bi bila apsolutno neograničena i proizvoljna, a kandidati bi na osnovu datog obrazloženja, mogli koristiti djelotvorne mehanizme zaštite vlastitih prava u ovom procesu.</p>
<p>Neograničena diskrecona ovlaštenja rukovodioca organa državne službe prilikom odabira kandidata u postupku postavljenja</p>	<p>Uvidom u relevantne propise koji su bili predmet ove analize, utvrdili smo da isti, za sva tri nivoa vlasti, daju gotovo neograničena ovlaštenja rukovodiocu organa državne službe (ili Vlade, u slučaju Republike Srpske) prilikom odabira kandidata u postupku postavljenja. Na nivou BiH i FBiH rukovodioci organa imaju diskrecono ovlaštenje da izaberu bilo kojeg kandidata sa liste uspješnih kandidata, bez obzira na konkursnom procedurom utvrđeni redosljed, odnosno uspjeh kandidata i njihovo rangiranje na listi uspješnih kandidata. U Republici Srpskoj, ovakvo ovlaštenje rukovodioca organa ili Vlade ogleda se u tome da isti, po prijemu prijedloga za zapošljavanje i postavljenje najuspješnijeg kandidata sa liste od strane Agencije za državnu upravu RS, imaju mogućnost nedonošenja rješenja o postavljenju predloženog kandidata u propisanom roku, što bi</p>	<p>Potrebno je zakonskim odredbama isključiti ovakva diskrecona ovlaštenja rukovodioca organa državne službe i propisati obavezu istih da u zakonom propisanom roku odaberu, odnosno donesu rješenje o postavljenju najuspješnijeg kandidata sa liste uspješnih kandidata utvrđene u konkretnoj konkursnoj proceduri.</p>

dovelo do toga da javni konkurs ne uspije, odnosno da bude poništen. Propisivanjem ovakvih rješenja, postavlja se pitanje svrhe i uloge agencija za državnu službu u konkursnim procedurama, kao i svrhe samog testiranja i rangiranja kandidata u okviru konkursne procedure. Neograničena ovlaštenja rukovodioca organa pri odabiru i postavljenju državnih službenika ozbiljno ugrožavaju integritet same konkursne procedure, te dovode u pitanje svrhu postojanja najvećeg dijela konkursne procedure.

Neadekvatnost i nedjelotvornost pravnih mehanizama zaštite prava u postupku prijema

Legislativna rješenja na svim nivoima vlasti u BiH zaštitu prava u postupku prijema u organima državne službe stavljaju u nadležnost posebnih tijela osnovanih odlukom organa izvršne vlasti – *odbora državne službe/uprave za žalbe*. Međutim, sva pitanja koja su relevantna za rad navedenih institucija nisu regulisana zakonima o državnoj službi, već posebnim internim propisima odbora državne službe/uprave za žalbe, čime ove institucije (koje nemaju ni status organa uprave) postaju „gospodari“ vlastitih nadležnosti, sa neograničenim ovlaštenjima, a koja u odlučujućem smislu determinišu ishod postupak prijema.

Pored toga, rad ovih institucija je izuzetno neefikasan i netransparentan, imajući u vidu da se odluke odbora donose sa zakašnjenjima od nekoliko mjeseci, te da postojeći internet kanali odbora i agencija, ne sadrže konkretnije informacije o odlukama odbora u pojedinačnim pravnim stvarima (sa izuzetkom ADS FBiH koja u posljednjih nekoliko mjeseci objavljuje odluke Odbora na online platformi). Imajući u vidu istaknuto uskraćivanje informacija od strane nadležnih agencija, te izostanak transparentnog objavljivanja podataka o žalbenim postupcima na internet stranici, moguće je isključivu u odnosu na nivo vlasti Federacije BiH precizno utvrditi njihovo trajanje. U tom kontekstu, iako je internim aktom Odbora utvrđen rok od dva mjeseca za okončanje postupaka po žalbi, analiza konkursnih procedura izvršena po principu slučajnog uzorka na 20 konkursa, ukazuje na značajno prekoračenje definisanog vremenskog okvira. Tako je samo u jednom slučaju donesena odluka po žalbi unutar roka od dva mjeseca (žalbeni postupak trajao 1 mjesec i 15 dana), **dok je dominantno trajanje žalbenih postupaka preko četiri ili čak šest mjeseci, što nedvosmisleno potvrđuje povredu principa blagovremenosti.**

Kako bi žalba kandidata u postupku prijema u organe državne službe imala karakter djelotvornog i učinkovitog pravnog lijeka, neophodno je, kao prethodni uslov, implementirati sve izložene preporuke koje će analizirane segmente konkursne procedure učiniti transparentnim.

Pored toga, nužno je zakonskim rješenjima podobnije regulisati rad odbora državne službe/uprave za žalbe, posebno obim njihovih ovlaštenja, te ujednačiti režim sudskog preispitivanja donesenih odluka.

Takođe, potrebno je ojačati interne mehanizme, prije svega kadrovske i tehničke, koji će omogućiti efikasan i blagovremen rad odbora, uključujući i značajno poboljšanje nivoa transparentnosti rada i odlučivanja.

Pravni status odluka odbora nije ujednačen, tako da prema propisima na nivou BiH i RS iste imaju status konačnih upravnih akata, koji se mogu preispitivati u okviru upravnog spora, dok se prema pravnom shvatanju Vrhovnog suda FBiH, ove odluke preispituju kroz radne sporove.

Identifikovani nedostaci u ranijim segmentima konkursne procedure, prevashodno - *izostanak javnosti prilikom provođenja usmenog ispita, te neograničena diskreciona ovlaštenja članova komisije za izbor i rukovodilaca organa državne službe*, uzrokovali su da žalba koju kandidati mogu izjaviti odborima nema karakter djelotvornog i učinkovitog pravnog lijeka, shodno standardima Ustavnog suda BiH i Evropskog suda za ljudska prava. Predmetna žalba je kao takva ograničena isključivo na proceduralne aspekte postupka prijema, dok kandidati usljed uskraćivanja relevantnih informacija o toku usmenog ispita, nisu u mogućnosti iznijeti potpunu i adekvatnu pravnu i činjeničnu žalbenu argumentaciju. U takvim okolnostima, žalba ima isključivo nominalni karakter, bez stvarnog učinka na planu zaštite prava i osiguranja transparentnosti i zakonitosti postupka prijema u organe državne službe.

6. Policy instrumenti

Imajući u vidu postavljeni cilj ovog istraživanja – jačanje transparentnosti i integriteta procesa zapošljavanja u organima državne službe u Bosni i Hercegovini, te njegova transformacija iz formalne u suštinsku zakonitost, a shodno evidentiranim normativnim i faktičkim nedostacima koji su potvrđeni kroz primjenjenu metodologiju, predložimo sljedeće policy instrumente koji će nedvosmisleno omogućiti postizanje navedenih ciljeva:

Regulatorni (normativno – pravni) policy instrumenti

Ovi instrumenti predstavljaju polaznu, ali ne i jedinu osnovu u izgradnji transparentnog sistema zapošljavanja u organima državne službe. Njihova primjena rezultat je identifikovanih normativno – pravnih nedostataka, čija adekvatna eliminacija je uslov za efektivnu primjenu ostalih policy instrumenata. U tom smislu, a kako je to sistematski obrazloženo u poglavlju broj 7, neophodno je izvršiti širu legislativnu izmjenu, koja će obuhvatiti kako zakone o državnoj službi, ali i podzakonske akte donesene od strane rukovodilaca nadležnih agencija za državnu službu/upravu. Navedeni regulatorni poduhvati trebali bi obuhvatiti sljedeće aspekte:

- a) ujednačavanje svih relevantnih segmenata u proceduri prijema u organima državne službe na svim nivoima, posebno u Federaciji BiH, kako bi bilo osigurano poštovanje principa jednakosti građana pred zakonom;
- b) uspostavljanje adekvatnog pravnog osnova za pristup informacijama o provedenim konkursnim procedurama, uz poštovanje postupka zaštite ličnih podataka, u skladu sa principom proporcionalnosti između zaštite prava na privatnost i postizanja određenog legitimnog javnog interesa;
- c) uređivanje obaveze proaktivnog objavljivanja lista eksperata agencija za državnu službu, sa jasno definisanim stručnim oblastima, kvalifikacijama i relevantnim profesionalnim referencama;
- d) zakonsko definisanje objektivnih i mjerljivih kriterija za imenovanje članova komisija za izbor, u skladu sa principom kompetentnosti i profesionalnosti javne službe;
- e) omogućiti članstvo u komisijama za izbor i drugim stručnim licima, a ne nužno državnim službenicima (npr. prilikom konkursa za prijem u organe pravosuđa, bilo bi poželjno da članovi komisije za izbor budu i nosioci pravosudnih funkcija, a ne ograničeni krug osoba koji ima status državnih službenika, a koji su istog nivoa kvalifikacija, a često i nižeg, kao i osobe koje se zapošljavaju);
- f) propisivanje obaveze obrazlaganja ocjena i bodovanja kandidata, posebno na usmenom dijelu stručnog ispita, kao preduslova odgovornosti i djelotvorne pravne zaštite;
- g) normativno omogućavanje javnosti postupka, uključujući prisustvo drugih kandidata i/ili nezavisnih posmatrača tokom usmenog dijela stručnog ispita i/ili ili kroz audio-vizualno snimanje usmenog dijela stručnog ispita;
- h) zakonsko ograničavanje diskrecionih ovlaštenja rukovodilaca organa, kroz obavezu imenovanja prvorangiranog kandidata, ili alternativno, kroz strogo normiranu obavezu obrazloženja odstupanja, uz odgovarajuće mehanizme nadzora;
- i) precizno zakonsko (a ne interno) uređenje pravnog statusa, nadležnosti i procedura rada odbora državne službe/uprave za žalbe, uz ujednačavanje režima sudskog preispitivanja njihovih odluka, u skladu sa standardima efektivnog pravnog lijeka iz člana 13 EKLJP.

Institucionalni policy instrumenti

- a) jačanje autonomije i nezavisnosti agencija za državnu službu/upravu, posebno u odnosu na rukovodioce organa državne službe, na način da agencije imaju slobodu pri imenovanju članova komisija za izbor. Također, neophodno je osigurati i funkcionalnu nezavisnost agencija u odnosu na druge institucije, a kako bi se onemogućio svaki vid političkog uticaja na njen rad, što bi se prije svega postiglo primjenom transparentnih procedura izbora rukovodstva agencija, te ostalih zaposlenika;
- b) uspostavljanje javnih registara o angažovanim ekspertima i ostalim članovima komisija za izbor, radi izbjegavanja potencijalnih sukoba interesa, ali i jasnog pregleda dosadašnjih angažmana, uz pravila o maksimalnom broju angažmana pojedinog eksperta i ostalih članova komisije u određenom vremenskom periodu. Također, definisanje jasnijih mjerila za članstvo u komisijama za izbor, kroz neposrednu povezanost profesionalne ekspertize članova sa poslovima i zadacima radnog mjesta obuhvaćenog konkursnom procedurom;
- c) adekvatni mehanizmi nadzora nad postupanjem rukovodilaca organa državne službe, posebno u situacijama neizbora prvorangiranog kandidata, kako bi se ograničila njegova diskrecija, kroz pribavljanje saglasnosti agencija, provođenje dodatnih intervjuja, te sistemsko obrazlaganje donesenih odluka, koje će biti obrazložene;
- d) objavljivanje izvještaja agencija o okončanim procedurama, sa detaljnim obrazloženjem svih odlučujućih činjenica;
- e) institucionalno jačanje odbora državne službe za žalbe, u smislu obaveze striktnog pridržavanja rokova za odlučivanje o žalbama, te proaktivnog izvještavanja javnosti o svom radu, kroz objavljivanje anonimiziranih odluka;

Capacity building policy instrumenti

- a) sistemsko unapređenje stručnih kapaciteta članova komisija za izbora, kroz ciljane obuke u vezi sa principima meritokratije, integriteta, antikoruptivnog djelovanja i objektivne evaluacije kandidata;
- b) jačanje administrativnih i digitalnih kapaciteta agencija za državnu službu, kako bi se spriječila nepotrebna birokratizacija procesa zapošljavanja, te komunikacija učinila transparentnijom i produktivnijom;
- c) unapređenje kadrovskih i tehničkih kapaciteta odbora državne službe za žalbe, a kako bi bili osigurani uslovi za efektivan i blagovremen rad.

Kooperativni i participativni policy instrumenti

- a) omogućavanje učešća organizacija civilnog društva i drugih nezavisnih aktera kao posmatrača u konkursnim procedurama;
- b) razvoj mehanizama saradnje između institucija javne uprave, civilnog društva i medija u praćenju primjene propisa;
- c) konsultativni procesi u fazi izrade i izmjena propisa koji uređuju zapošljavanje u državnoj službi.

7. Zaključci ključnih nalaza i preporučenih instrumenata

Provedena dubinska analiza sistema zapošljavanja u organima državne službe u BiH potvrdila je egzistiranje dva paralelna pravca kretanja u ovoj oblasti – na jednoj strani *neadekvatnost normativnog okvira* koji ne sadrži mehanizme za osiguranje integriteta konkursnih procedura, te na drugoj strani, uz prisustvo svih nedostaka, *značajno odstupanje od zakonima ustanovljenih principa zapošljavanja prilikom njegove faktičke primjene*, kroz neposredno djelovanje institucionalnih aktera. U tom kontekstu, možemo zaključiti da je ovaj sistem koncipiran po modelu isključivo *formalne zakonitosti*, gdje rasprostranjeni spektar pravnih propisa stvara privid integriteta ovog postupka, a suštinski se svodi na normativni ukras nezakonitog i koruptivnog postupanja. Shodno tome, uspostavljeni model zapošljavanja u javnom sektoru, kroz djelovanje agencija za državnu službu/upravu, te njihovu interakciju sa rukovodiocima organa državne službe, ne omogućava implementaciju temeljnog principa meritornosti, odnosno zapošljavanja zasnovanog isključivo na osnovu kompetencija. Direktna implikacija navedenog ogleada se u kadrovskoj potkapacitiranosti organa javne uprave, čime isti nisu u stanju osigurati adekvatan kvalitet javnih usluga prema građanima, a koje ulaze u njihovu nadležnost.

Na regulatornom planu, očita je značajna neujednačenost u pogledu ključnih pitanja u ovoj oblasti između propisa na različitim nivoima vlasti, čime je direktno ugrožen princip jednakosti građana pred zakonom, što je posebno izraženo u Federaciji BiH, gdje su i kantonalne vlasti preuzele regulatornu ulogu. Pored toga, evidentan je propust u odnosu status, kompetencije i odabir članova komisija koje provode konkursnu proceduru, čime je otvoren prostor za brojne zloupotrebe u ovom procesu, naročito u uslovima neograničenih diskrecionih ovlaštenja komisije i rukovodilaca organa državne službe. Kao ključni nedostatak regulatornog okvira identifikovan je izostanak javnosti prilikom provođenja usmenog dijela stručnog ispita, što dovodi do visokog stepena arbitrarnosti u distribuciji bodova, a čime se neposredno utiče na krajnji ishod konkursnih procedura. Usljed ove netransparentnosti, kandidati su lišeni mogućnosti da na učinkovit način preispituju zakonitost provedenih procedura, a time i zakonima predviđena žalba, ne ispunjava kriterije djelotvornog pravnog lijeka.

U kontekstu faktičke primjene legislativnog okvira, analiza je potvrdila trend „institucionalnog zatvaranja“, na način da se javnosti uskraćuje ili značajno ograničava pristup informacijama o fundamentalnim pitanjima zapošljavanja u javnim službama. Dodatno, rezultati su potvrdili da imenovanja komisija za izbor najčešće nisu zasnovana na profesionalnom iskustvu članova u oblastima koje su obuhvaćene konkursnom procedurom, a članovi komisije, usljed izostanka javnosti, ne pružaju adekvatna obrazloženja dodjeljenih bodova kandidatima. U konačnici, žalbeni postupak se pokazao krajnje neučinkovitim, primarno jer normirani pravni lijek, u postojećim netransparentnim, ne ostvarjuje svoju primarnu svrhu zaštite prava, ali i kroz neblagovremeno postupanje odbora za žalbe. Sve navedeno, rezultiralo je ogromnim nepovjerenjem građana prema procesu zapošljavanja u javnom sektoru, te distanciranja od učešća u istom, a što je jasno vidljivo iz osvrta datih u okviru provedene ankete.

Shodno prethodno navedenom, u okviru ove analize date su konkretne preporuke u cilju prevazilaženja utvrđenih nedostataka i eliminacije koruptivnih rizika, a koje se mogu realizovati kroz sinhronizovanu, konzistentnu i paralelnu primjenu istaknutih *regulatornih, institucionalnih, capacity, kooperativnih i participativnih policy instrumenata*. Dakle, napuštanje dosadašnjeg modela formalne ili prividne zakonitosti u ovoj oblasti, zahtjeva provođenje strukturalnih, sistemskih i sveobuhvatnih mjera, a partikularno primjena isključivo jednog segmenta policy instrumenata, dovela bi do simboličnih, ali ne i suštinskih rezultata. U tom pravcu, izgradnja sistema zapošljavanja zasnovanog na integritetu i transparentnosti, podrazumijeva kako predloženo jačanje normativno – pravnog okvira, ali i posebno osnaživanje institucionalnih kapaciteta za pravilnu primjenu zakona, uključujući i značajnu participaciju civilnog društva i javnosti u ovom procesu.

ANEKS – analiza normativno – pravnog okvira procesa zapošljavanja u organima državne službe za sve nivoe vlasti u BiH

Bosna i Hercegovina

Normativno – pravni okvir	Zakonski	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 12/2002, 19/2002, 8/2003, 35/2003, 4/2004, 17/2004, 26/2004, 37/2004, 48/2005, 2/2006, 50/2008 - dr. zakon, 43/2009, 8/2010, 40/2012, 93/2017 i 18/2024). 2. Zakon o upravi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 32/02, 102/09, 72/17). 3. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 5/2003, 42/2003, 26/2004, 42/2004, 45/2006, 88/2007, 35/2009, 59/2009, 103/2009, 87/2012, 6/2013, 19/2016 i 83/2017). 4. Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10, 32/13, 93/17, 59/22 i 88/23) – supsidijarna primjena.
	Podzakonski	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pravilnik o radu u Agenciji za državnu službu Bosne i Hercegovine, broj: 01-02-3-1079/16 od 16. decembra 2016. godine, i Izmjene Pravilnika o radu u Agenciji za državnu službu Bosne i Hercegovine, br: 01-02-3-1079-1/16 od 18. novembra 2019. godine. 2. Pravilnik o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljanja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 27/08, 56/09, 54/10, 70/12, 12/20, 69/22 i 2/25). 3. Pravilnik o karakteru i sadržaju javnog konkursa, načinu provođenja intervjua i obrascima za provođenje intervjua („Službeni glasnik BiH“, br. 63/16, 21/17, 28/21 i 38/23). 4. Pravilnik o uslovima i načinu obavljanja internih konkursa, internih i eksternih premještaja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 62/10, 30/14 i 38/17). 5. Pravilnik o programu polaganja javnog ispita („Službeni glasnik BiH“, br. 28/08, 18/12 i 51/23). 6. Pravilnik o uslovima i načinu direktnog preuzimanja državnih službenika („Službeni glasnik BiH“, br. 48/17, 18/22). 7. Odluka o načinu polaganja javnog i stručnog ispita Savjeta ministara BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 96/07, 43/10, 103/12 i 56/19). 8. Odluka o uslovima i načinu prijema pripravnika VII stepena stručne spreme u radni odnos u institucije Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 52/05, 102/09 i 9/15). 9. Odluka o uslovima i postupku u slučaju nepravilnog postavljenja državnog službenika u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 103/12). 10. Instrukcija o uslovima i načinu dodjele dodatnih bodova tokom provođenja javnog konkursa („Službeni glasnik BiH“, br. 51/04). 11. Instrukcija o listi eksperata Agencije za državnu službu BiH, broj 01-02-2-1298/17 od 29.12.2017. i Izmjene i dopune Instrukcije o listi eksperata Agencije za državnu službu BiH, broj 01-02-2-1298-1/17 od 16.11.2023. godine.
Institucija nadležna za provođenje postupka prijema	<p>Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, kao samostalna upravna organizacija osnovana u skladu sa Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine (čl. 17. st. 1. tačka 6), nadležna je za sprovođenje postupaka popunjavanja upražnjenih radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine, u skladu sa odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.</p> <p>U tom kontekstu, razlikuju se dvije vrste javnih oglasa koje Agencija sprovodi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Javni oglas koji sprovodi Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine – u skladu sa članom 21. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, kojim se uređuje postupak popunjavanja upražnjenih radnih mjesta putem javnog konkursa. 	

	<p>Ovaj oglas se objavljuje kada u postojećim institucijama Bosne i Hercegovine nastane potreba za popunjavanjem upražnjenog radnog mjesta koje se ne može popuniti internim ili eksternim premještajem državnih službenika.</p> <p>2. Javni oglas koji se sprovodi zajednički od strane Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine i novosnovane institucije Bosne i Hercegovine, u slučajevima kada je nova institucija osnovana po osnovu prenosa nadležnosti sa entiteta na Bosnu i Hercegovinu, ili kada Bosna i Hercegovina, u skladu sa Ustavom, preuzme određene nadležnosti. Ovakav javni oglas se sprovodi u skladu sa članom 19. stav (4) i članom 32a Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.</p> <p>Suštinska razlika između ove dvije vrste javnih oglasa ogleda se u pravnom osnovu i institucionalnom kontekstu njihovog sprovođenja.</p> <ul style="list-style-type: none"> – U prvom slučaju, riječ je o redovnom postupku zapošljavanja u postojećim institucijama BiH, koji u potpunosti vodi i sprovodi Agencija. – U drugom slučaju, oglas se odnosi na novosnovane institucije koje nastaju kao rezultat prenosa ili preuzimanja nadležnosti, te se sprovodi zajednički, pri čemu Agencija osigurava primjenu zakonskih procedura i transparentnost postupka, preciznije objavljuje javni oglas na svojoj web-stranici i imenuje komisiju za izbor koja provodi postupak izbora kandidata za novo radno mjesto odnosno mjesta u navedenoj instituciji Bosne i Hercegovine, dok institucija koja je podnijela zahtjev vodi cjelokupnu konkursnu proceduru i učestvuje u definisanju posebnih kadrovskih potreba i stručnih profila, te po okončanju procedure dostavlja Agenciji za državnu službu listu kandidata koji ispunjavaju uslove za premještaj ili postavljenje u novoosnovanu instituciju Bosne i Hercegovine. <p>NAPOMENA: Ovakvo tumačenje ne proizlazi iz odredbi člana 19. stav (4) i člana 32a Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Navedene odredbe su neprecizne i ne regulišu pitanje obaveze novosnovane institucije da Agenciji dostavi kompletnu konkursnu dokumentaciju zajedno sa listom kandidata koji ispunjavaju uslove za premještaj ili postavljenje u instituciju Bosne i Hercegovine.</p>
<p>Kategorije uposlenika u organima državne službe odnose na koje se primjenjuje navedeni normativno – pravni okvir</p>	<p>Pojam državnog službenika:</p> <p>Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine definiše pojam državnog službenika na način da propisuje da je to lice koje je upravnim aktom postavljeno na radno mjesto u državnoj službi. U tom kontekstu, specifičnost statusa državnog službenika na nivou Bosne i Hercegovine ogleda se u činjenici da je pravni osnov njegovog angažmana rješenje o postavljenju (v. čl. 28 st. 9), a ne ugovor o radu, zbog čega se sistem državne službe izdvaja izvan opšteg radnopravnog sistema.</p> <p>Zakon utvrđuje dvije osnovne kategorije državnih službenika, unutar kojih egzistiraju radna mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine, i to:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Državni službenici: <ol style="list-style-type: none"> 1. šef unutrašnje organizacione jedinice 2. inspektor 3. stručni savjetnik 4. viši stručni saradnik 5. stručni saradnik – Rukovodeći državni službenici: <ol style="list-style-type: none"> 1. sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom; 2. pomoćnik ministra 3. pomoćnik direktora 4. glavni inspektor. <p>Okvirni opis poslova svakog pojedinačnog radnog mjesta, zajedno s osnovnim obavezama, propisan je odredbama članova 8–13 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Navedene odredbe sistematski uređuju rukovodne i stručne funkcije unutar institucija</p>

Bosne i Hercegovine, određujući osnovne dužnosti, nadležnosti i odgovornosti državnih službenika prema složenosti i odgovornosti radnih mjesta:

- Sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom (član 8) – obavljaju poslove rukovodnog karaktera i koordiniraju rad sektora; odgovorni su za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih resursa dodijeljenih instituciji. Sekretar odgovara rukovodiocu institucije, dok sekretar sa posebnim zadatkom, koji obavlja posebne zadatke utvrđene odlukom Vijeća ministara ili drugim propisima, odgovara Vijeću ministara.
- Pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor (član 9) – obavljaju poslove rukovodnog karaktera unutar osnovne organizacione jedinice ili sektora. Pomoćnik ministra rukovodi sektorom, pomoćnik direktora područjem rada ili organizacionom jedinicom, a glavni inspektor neposredno organizuje i rukovodi radom inspektorata. Svi odgovaraju rukovodiocu institucije za svoj rad i upravljanje.
- Šef unutrašnje organizacione jedinice (član 10) – obavlja složenije poslove i odgovoran je za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala unutar organizacione jedinice. Za svoj rad i upravljanje odgovara pomoćniku ministra, odnosno sekretaru ako u instituciji nema pomoćnika ministra.
- Inspektor (član 10a) – državni službenik sa posebnim ovlaštenjima koji obavlja poslove inspekcijuskog nadzora nad primjenom zakona i propisa u određenoj oblasti. U svom radu je nezavisan i samostalan u granicama zakonskih ovlaštenja te podnosi izvještaj glavnom inspektoratu.
- Stručni savjetnik (član 11) – državni službenik čija dužnost podrazumijeva visok stepen stručnosti, samostalnosti i odgovornosti u okviru organizacione jedinice; podnosi izvještaj rukovodiocu organizacione jedinice.
- Viši stručni saradnik (član 12) – obavlja odgovorne poslove u okviru organizacione jedinice i podnosi izvještaj rukovodiocu organizacione jedinice.
- Stručni saradnik (član 13) – specijalizovan je za obavljanje poslova iz određene oblasti rada i podnosi izvještaj rukovodiocu organizacione jedinice.

Pregled kategorija izuzetih (posve ili djelimično) od primjene Zakona o državnoj službi u institucijama BiH:

Kategorija	Da li su državni službenici?	Odredbe koje se primjenjuju	Objašnjenje/Napomena
Sudije Ustavnog suda i Suda BiH	✗ Ne	Nema	Imaju poseban status, uređeni Ustavom BiH i zakonima o sudovima.
Ombudsmen BiH (Kancelarija Ombudsmena BiH)	✗ Ne	Nema	Poseban mandat i nezavisnost, definisan posebnim zakonom.
Glavni tužilac, zamjenici i tužioci BiH	✗ Ne	Nema	Uređeni Zakonom o tužilaštvu, uživaju institucionalnu nezavisnost.
Pravobranilac i zamjenici BiH	✗ Ne	Nema	Poseban zakon o Pravobranilaštvu BiH.
Članovi VSTV-a BiH i Izborne komisije BiH	✗ Ne	Nema	Nezavisna regulatorna tijela, uređena posebnim zakonima.
Profesionalna vojna lica u institucijama BiH	✗ Ne	Nema	Status uređen zakonima iz oblasti odbrane.
Guverner i viceguverneri CBBiH	✗ Ne	Nema	Njihov status definisan Zakonom o Centralnoj banci BiH.

	<p>Generalni revizor i zamjenici revizora (Kancelarija za reviziju) ✗ Ne</p> <p>Policijski službenici BiH ✗ Ne</p> <p>Sekretari domova PS BiH i sekretar Zajedničke službe ✗ Ne</p> <p>Savjetnici članova PS BiH, Predsjedništva, Savjeta ministara, ministara, zamjenika ministara, guvernera i viceguvernera CBBiH ✗ Ne</p> <p>Diplomatska i konzularna služba ✗ Da</p>	<p>Nema</p> <p>Nema</p> <p>Čl. 14., 15. St.1 tač. F) i g), 18., 22. St.1, 45.</p> <p>Čl. 14. St.3 tač. A), čl.14. st.5, čl.15. st.1 tač.f), 18., 22. (osim tač. A, c, e), 45. I 46.</p> <p>Sve</p>	<p>Nezavisni organ, status uređen posebnim zakonom.</p> <p>Njihov status uređen Zakonom o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine.</p> <p>Djelimično podliježu Zakonu: primjenjuju se odredbe o načelima, imenovanju, pravima i odgovornostima.</p> <p>Njihovo zapošljavanje vezano je za mandat funkcionera. Djelimično podliježu odredbama o profesionalnosti, odgovornosti i disciplinskoj odgovornosti.</p> <p>Savjet ministara BiH može odlukom, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije za državnu službu utvrditi da se u odnosu na pojedine odredbe Zakona o državnoj službi u institucijama BiH drugačije regulišu pitanja vezana za diplomatsko-konzularnu službu.</p>
<p>Modaliteti zaposlenja u organe državne službe</p>	<p>1. Interni premještaj: Rukovodilac institucije može izvršiti interni premještaj državnog službenika, sa ili bez njegove saglasnosti, ako to zahtijevaju potrebe službe. Interni premještaj može se obaviti i na zahtjev državnog službenika, ukoliko institucija odobri takav zahtjev zbog objektivno utvrđenih potreba. U slučaju premještaja bez saglasnosti državnog službenika, mora postojati pisano obrazloženje i jasno utvrđeni razlozi koji opravdavaju potrebu premještaja, o čemu rukovodilac institucije odlučuje u skladu sa potrebama službe, shodno članu 7. stav (2) Pravilnika o premještaju državnih službenika. Interni premještaj može se izvršiti samo na isto ili slično radno mjesto, pri čemu državni službenik mora ispunjavati sve opće i posebne uslove propisane za radno mjesto na koje se premješta, u skladu sa članom 3. stav (3) Pravilnika o premještaju državnih službenika. Pod sličnim radnim mjestima podrazumijevaju se ona radna mjesta koja se nalaze na istom nivou, u skladu sa članovima 8–13 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine i članom 3. stav (2) Pravilnika. Premještaj na niže radno mjesto može se izvršiti samo uz izričiti pristanak državnog službenika ili na njegov lični zahtjev, osim u slučaju sekretara sa posebnim zadatkom, koji se može premjestiti na radno mjesto koje je slično onom na koje je bio postavljen prije imenovanja, čime mu prestaje funkcija sekretara sa posebnim zadatkom, u skladu sa članom 3. stav (7) Pravilnika o premještaju državnih službenika i članom 34. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. U tom slučaju, premješteni državni službenik gubi sva prava vezana za ranije radno mjesto, shodno članu 3. stav (5) Pravilnika. Radno mjesto sekretara sa posebnim zadatkom ne može se popunjavati putem premještaja, jer je Zakonom propisan jedini način popune tog radnog mjesta – putem javnog oglasa, u skladu sa članom 3. stav (6) Pravilnika o premještaju državnih službenika.</p> <p>2. Radni odnos na neodređeno vrijeme: Imenovanje državnog službenika u institucijama Bosne i Hercegovine ima trajni karakter, čime se zasniva radni odnos na neodređeno vrijeme, osim ako Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH nije drugačije propisano. Nakon preuzimanja dužnosti, državni službenik prolazi period probnog rada, koji obuhvata uvođenje u posao i obavljanje dužnosti i traje ukupno dvanaest mjeseci (čl. 29). Neposredno nadređeni državni službenik određuje se kao supervizor odgovoran za davanje ocjene rada na kraju probnog perioda, dok ocjenjivanje probnog rada rukovodećih državnih službenika (sekretara i pomoćnika ministra) vrše ministar i zamjenici ministra. Ako je ocjena rada zadovoljavajuća, institucija potvrđuje postavljenje državnog službenika, čime on zadržava trajni status postavljenja na neodređeno vrijeme. Ako je ocjena rada</p>		

	<p>nezadovoljavajuća, institucija razrješava državnog službenika dužnosti, a radni odnos mu prestaje bez prava na otpremninu, uz mogućnost žalbe Odboru državne službe za žalbe u roku od osam dana od prijema rješenja. Probni rad može biti produžen najviše za šest mjeseci na obrazložen zahtjev državnog službenika, a ne podliježe mu lice koje je u trenutku postavljenja već imalo status državnog službenika, osim u slučaju ako je riječ o rukovodećim državnim službenicima (sekretaru i sekretaru sa posebnim zadatkom, pomoćniku ministra, pomoćniku direktora i glavnom inspektoru).</p> <p>3. Radni odnos na određeno vrijeme: Zapošljavanje na određeno vrijeme.</p> <p>Ako se upražnjeno radno mjesto državnog službenika ne može hitno popuniti internim putem, institucija može, uz prethodnu saglasnost Agencije za državnu službu, privremeno angažovati zaposlenika u skladu sa Zakonom o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, najduže do devet mjeseci, odnosno do dvije godine u slučaju bolovanja ili porodiljskog odsustva državnog službenika. Ova odredba se ne odnosi na rukovodeće državne službenike (čl. 28a Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine)</p> <p>4. Pripravnički staž sa zasnivanjem radnog odnosa na određeno vrijeme: regulisano Odlukom o uslovima i načinu prijema pripravnika VII stepena stručne spreme u radni odnos u institucije Bosne i Hercegovine</p> <p>5. Volonterski rad bez zasnivanja radnog odnosa: regulisano Odlukom o uslovima i načinu prijema pripravnika VII stepena stručne spreme u radni odnos u institucije Bosne i Hercegovine</p> <p>6. Angažman eksternih saradnika – predviđeno kao kategorija na službenoj stranici Agencije. NAPOMENA: ne postoji niti jedan objavljeni konkurs za navedenu kategoriju niti je moguće pronaći pravni osnov za isti.</p>	
<p>Faze postupka zapošljavanja u organe državne službe</p>	<p>Objavljivanje konkursa</p>	<p>1. Javni oglas koji se provodi na osnovu člana 21. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH</p> <ul style="list-style-type: none"> – Javni oglas ili sažetak javnog oglasa objavljuje institucija u kojoj se popunjava upražnjeno radno mjesto, i to u tri domaća sredstva javnog informisanja dostupna na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. – Integralni tekst oglasa objavljuje se na zvaničnoj internet stranici institucije koja raspisuje javni oglas, kao i na stranici Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine. <p>Obavezni sadržaj sažetka</p> <ul style="list-style-type: none"> – Osim informacija koje institucija smatra neophodnim, sažetak javnog oglasa mora sadržavati i podatak o tome na kojoj web-stranici se nalazi integralni tekst javnog konkursa. <p>Rok prijave</p> <ul style="list-style-type: none"> – U tekstu javnog oglasa mora biti naznačen krajnji rok prijave. – Rok prijave ne može biti kraći od 21 dan od dana objave na službenoj stranici Agencije za državnu službu BiH. <p>Rok za objavljivanje</p> <ul style="list-style-type: none"> – Institucija je obavezna da objavi oglas ili sažetak javnog oglasa u dnevним listovima najkasnije u roku od 7 dana od dana prijema teksta oglasa od Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine. <p>2. Javni oglas koji se provodi na osnovu člana 19. stav (4) i člana 32a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH (odnosi se na popunjavanje radnih mjesta u novoosnovanoj instituciji Bosne i Hercegovine po osnovu prenosa nadležnosti sa entiteta na Bosnu i Hercegovinu, ili kada Bosna i Hercegovina, u skladu sa Ustavom, preuzme određene nadležnosti):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Javni oglas objavljuje Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine na svojoj službenoj internet stranici. – Institucija je obavezna objaviti javni oglas i u najmanje jednom domaćem sredstvu javnog informiranja dostupnom na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. – Umjesto objave integralnog oglasa, institucija može objaviti samo javnu obavijest/poziv, kojom se upućuje na službenu internet stranicu Agencije gdje je objavljen integralni tekst javnog oglasa.
		<p>Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine definisani su segmenti konkursne procedure u institucijama BiH, koji su detaljnije razrađeni Odlukom o načinu polaganja javnog i stručnog ispita Vijeća Ministara BiH, a obuhvataju:</p>

<p>Elementi konkursne procedure</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Javni ispit, kojim se utvrđuje da kandidat posjeduje osnovno opšte znanje, uključujući poznavanje ustavnog uređenja, organizacije državne službe i osnovnih propisa neophodnih za rad u institucijama Bosne i Hercegovine; – Stručni ispit, koji se polaže u pisanoj i usmenoj formi, radi provjere stručnih znanja i profesionalnih sposobnosti kandidata za obavljanje poslova konkretnog radnog mjesta na koje se prijavljuje.
<p>Podnošenje prijava</p>	<p>Na službenoj internet stranici Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, uz svaki objavljeni oglas, nalazi se odgovarajući prijavni obrazac na tri jezika koja su u službenoj upotrebi u Bosni i Hercegovini.</p> <p>Opšti uslovi i posebni uslovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kandidat mora ispunjavati opšte uslove za obavljanje poslova upražnjenog radnog mjesta državnog službenika, propisane članom 22. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. – Kandidat mora ispunjavati i posebne uslove, kao i druge uslove koji se smatraju primjerenim za odgovarajuće radno mjesto, a koji su sastavni dio svakog oglasa, a odnose se na: posebne akademske kvalifikacije potrebne za radno mjesto koje se popunjava i posebne profesionalne kvalifikacije potrebne za radno mjesto koje se popunjava. <p>Ispunjavanje opštih i posebnih uslova kandidat dokazuje dostavljanjem taksativno nabrojane dokumentacije navedene u tekstu oglasa ili druge neophodne dokumentacije. Dokumentacija se dostavlja u originalu ili ovjerenoj kopiji, a uz traženu dokumentaciju kandidat je obavezan dostaviti i ispunjen prijavni obrazac.</p> <p>Način dostavljanja prijava</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prijava se dostavlja putem pošte, preporučeno, na adresu institucije koja je naznačena u tekstu javnog oglasa. <p>Prijem i otvaranje prijava</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prijave dostavljene Agenciji otvara potkomisija imenovana u skladu s posebnom odlukom. - U slučaju kada konkursnu proceduru provodi institucija koja je raspisala javni oglas, otvaranje prijava umjesto potkomisije može izvršiti i komisija za izbor;
<p>Formiranje komisije za provođenje konkursne procedure</p>	<p>Za provođenje javnog konkursa zadužena je Komisija za izbor koju imenuje Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine.</p> <p>Sastav Komisije</p> <ul style="list-style-type: none"> – Komisija se sastoji od pet članova. – Dva člana su državni službenici iz institucije na koju se javni oglas odnosi. Ovi članovi moraju imati akademsko i profesionalno iskustvo u oblastima koje obuhvata proces javnog konkursa. – Tri člana se imenuju sa liste eksperata koju utvrđuje Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine. Lista eksperata koje je imenovala Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine nije objavljena na službenoj web stranici niti je javno dostupna. – Komisija za izbor bira predsjedavajućeg među svojim članovima i usvaja poslovnik o radu većinom glasova svih članova. – Kada institucija nema na raspolaganju jednog ili oba državna službenika, u komisiju za izbor sekretara sa posebnim zadatkom koji rukovodi samostalnom upravnom organizacijom institucija, uz saglasnost Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, predlaže rukovodećeg državnog službenika iz drugih institucija. <p>Zakon reguliše pitanja ostavke i izuzeća članova komisije za izbor:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sukob interesa <p>Ako postoji sukob interesa, član komisije podnosi ostavku. Član komisije za izbor državnih službenika ne smije biti lice čije bi učešće u radu komisije moglo dovesti u pitanje nepristrasnost, objektivnost ili profesionalni integritet postupka. Sukob interesa postoji kada član komisije ima lični, porodični, imovinski ili profesionalni odnos sa kandidatom, odnosno kada postoji očigledan rizik od predrasuda i pristrasnosti ili nedostatak adekvatnog stručnog znanja i iskustva potrebnog za obavljanje dužnosti člana komisije. U takvim slučajevima, svaki kandidat ima pravo da do momenta pristupanja stručnom ispitu podnese zahtjev za izuzeće člana komisije Odboru državne službe za žalbe.</p>

		<p>- Imenovanje novog člana</p> <p>U slučaju ostavke zbog sukoba interesa ili drugog opravdanog razloga (koji mora biti obrazložen), Agencija imenuje novog člana najkasnije u roku od 7 dana. Ako institucija ne može obezbijediti člana sa potrebnim akademskim i profesionalnim iskustvom, Agencija imenuje člana sa liste eksperata.</p> <p>— Prava kandidata</p> <p>Svaki kandidat ima pravo da od Agencije traži i dobije imena članova komisije za izbor. Svaki kandidat može do početka stručnog ispita podnijeti zahtjev Odboru državne službe za žalbe za izuzeće člana ili cijele komisije, i to zbog:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sukoba interesa; 2. očiglednog rizika od predrasuda i pristrasnosti; 3. nedostatka adekvatnog stručnog znanja i iskustva. <p>Odbor državne službe za žalbe je dužan odlučiti o zahtjevu u roku od 8 dana od prijema, a proces zapošljavanja se ne obustavlja dok traje postupak izuzeća. Ako Odbor državne službe za žalbe ili sud odluče drugačije, cijeli konkurs se proglašava nevažećim, a Agencija ponovo organizuje postupak u skladu sa zakonom.</p>
	Javni ispit	<p>Obaveza polaganja javnog ispita</p> <p>Javni ispit moraju polagati svi kandidati koji se prijavljuju na radna mjesta državnih službenika u institucijama BiH, te Agencija obavještava kandidate o datumu, vremenu i mjestu održavanja ispita, koje obavještenje se dostavlja najmanje pet dana prije ispita. Ispit ne polažu (čl. 13 Odluke o načinu polaganja javnog i stručnog ispita), sljedeće kategorije kandidata:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kandidati koji su ga već položili, - kandidati koji imaju položene druge vrste ispita, - kandidati sa stručnim i naučnim kvalifikacijama koje zamjenjuju javni ispit. <p>Oblasti javnog ispita</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 g) osnove evropskih integracija <p>Način polaganja</p> <p>Ispit se polaže u obliku testa sa pitanjima višestrukog izbora (četiri ponuđena odgovora, jedan tačan), te se sastoji od 21 pitanja. Raspoloživo vrijeme za rješavanje testa je 30 minuta, a ispit se može polagati i elektronski na računaru, korištenjem odgovarajućeg programa.</p> <p>Ocjenjivanje i prolaznost</p> <p>Kandidat je položio javni ispit ako tačno odgovori na najmanje 11 pitanja, a ako kandidat ne zadovolji ovaj minimum, nema pravo na daljnje učešće u konkursnoj procedure.</p>
		<p>Pravo pristupa stručnom ispitu imaju samo kandidati koji kumulativno ispunjavaju sljedeće uslove:</p> <ul style="list-style-type: none"> - podnijeli su uredne, potpune i blagovremene prijave u skladu sa uslovima javnog oglasa, - ispunjavaju opšte i posebne uslove navedene u oglasu, - položili su javni ispit ili nisu dužni da ga polažu. <p>Stručni ispit se sastoji iz:</p>

	<p align="center">Pisani dio stručnog ispita</p>	<p>a) pismenog dijela, b) usmenog dijela u formi intervjua.</p> <p>Pisмени dio podrazumijeva rješavanje zadataka koje sastavlja Komisija za izbora, a zadaci se u pravilu odnose na praktične poslove radnog mjesta na koje kandidat konkuriše. Broj zadataka određuje se prema radnom mjestu na koje se konkuriše (čl. 18. Odluke o načinu polaganja javnog i stručnog ispita.</p> <p>Ocjnjivanje pismenog dijela</p> <p>Svaki član Komisije ocjenjuje svaki zadatak, dodjeljujući određeni broj bodova (najviše 100), a rezultati zadatka se utvrđuju na način da se sabira broj bodova koje su dodijelili svi članovi, te se iz tog zbira isključuju najmanja i najveća ocjena, a preostali zbir se dijeli sa tri.</p> <p>Ukupan broj bodova kandidata na pismenom dijelu predstavlja zbir bodova za sve zadatke, podijeljen sa brojem zadataka koje je kandidat morao riješiti.</p>
	<p align="center">Usmeni dio stručnog ispita</p>	<p>Usmenom dijelu ispita mogu pristupiti samo kandidati koji su na pismenom dijelu osvojili najmanje 75 bodova.</p> <p>Način provođenja</p> <p>Usmeni dio se provodi u formi intervjua, koji može trajati najviše 30 minuta, u pogledu čega se vodi zapisnik.</p> <p>Na usmenom dijelu ispita (intervjuu), kandidatima se postavljaju, te vrednuju dvije temeljne grupe pitanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>pitanja kojima se utvrđuje stepen znanja kandidata</i>, a obuhvataju opis poslova i zadataka radnog mjesta, djelatnost institucije, oblasti državne uprave, državne službe i drugih oblasti znanja i vještina koja mogu biti od značaja za rad na konkretnom radnom mjestu; - <i>pitanja u pogledu kompetencija, odnosno sposobnosti kandidata</i>, a koje kompetencije predstavljaju načine ponašanja kandidata koji su potrebni kako bi se poslovi određenog radnog mjesta obavljali na djelotvoran način. Kriteriji za ocjenjivanje ovih kompetencija razlikuju se zavisno od toga da li se radi o popunjavanju upražnjenog radnog mjesta rukovodećeg ili ostalog državnog službenika, i to na sljedeći način: <ul style="list-style-type: none"> - Kompetencije za ostale državne službenike: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>komunikacija</i>, što podrazumijeva sposobnost djelotvornog komuniciranja, usmenim i pisanim putem, sa rukovodiocima, kolegama, strankama i građanima, kao i jasnog, tačnog i blagovremenog prenošenja informacija; b) <i>prioritetna komunikacija</i>, koja je primjerena opisu poslova konkretnog radnog mjesta koje se popunjava; - Kompetencije za rukovodeće državne službenike: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>komunikacija</i>, što podrazumijeva sposobnost djelotvornog komuniciranja, usmenim i pisanim putem, sa rukovodiocima, kolegama, strankama i građanima, kao i jasnog, tačnog i blagovremenog prenošenja informacija; b) <i>liderske veštine</i>, koje podrazumijevaju motivisanje drugih da postižu visoke rezultate u radu na ostvarivanju ciljeva tima i organizacije; c) <i>planiranje i organizacija</i>, odnosno sposobnost planiranja, organizacije, koordinacije i praćenja vlastitih radnih zadataka, kao i aktivnosti i radnih zadataka članova tima; d) <i>prioritetna komunikacija</i>, koja je primjerena opisu poslova konkretnog radnog mjesta koje se popunjava. <p>Komisija može dodati komentare o ključnim prednostima i uočenim nedostacima kandidata.</p> <p>Ocjnjivanje intervjua</p> <p>Stepen znanja kandidata komisija vrednuje bodovima od 0 do 10, dok se svaka kompetencija za nerukovodeće državne službenike vrednuje od 0 do 10, a za rukovodeće od 0 do 5.</p> <p>Broj bodova koji je kandidat osvojio na intervjuu od jednog člana komisije dobija se tako što se saberu bodovi ostvareni po osnovu provjere stepena znanja i bodovi ostvareni provjerom kompetencija, pa se ukupna ocjena intervjua utvrđuje u rasponu od 0 do 30.</p> <p>Ukupan broj bodova kandidata na usmenom ispitu jednak je zbiru svih dodijeljenih bodova, pri čemu se ne uzimaju u obzir najmanji i najveći broj dodijeljenih bodova, a preostali zbir se dijeli sa brojem prisutnih članova Komisije, umanjeno za dva.</p> <p>Kandidat je zadovoljio na intervjuu ako je osvojio najmanje 16 bodova, a Agencija obavještava kandidate o rezultatima intervjua.</p>

		<p>Napomena: Pravilnikom o karakteru i sadržaju javnog konkursa, načinu provođenja intervjua i obrascima za provođenje intervjua nije regulisano da li je usmeni dio stručnog ispita javan.</p>
	<p>Utvrđivanje liste uspješnih kandidata</p>	<p>Nakon završetka intervjua i ocjenjivanja kandidata, Komisija za izbor utvrđuje listu uspješnih kandidata na osnovu ukupnog zbira bodova osvojenih na stručnom ispitu (pisanom dijelu i intervjuu). Listu uspješnih kandidata čine tri kandidata sa najvećim brojem bodova. Svi kandidati, osim onoga koji je postavljen na odgovarajuće radno mjesto, stavljaju se na rezervnu listu prema broju osvojenih bodova, a koja se čuva do isteka probnog perioda kandidata koji je postavljen. Ako radno mjesto u toku probnog perioda postane upražnjeno iz bilo kojeg zakonom utvrđenog razloga, na njega se postavlja sljedeći uspješni kandidat sa rezervne liste.</p>
	<p>Odabir i postavljenje državnog službenika</p>	<p>Odabir i postavljenje državnog službenika vrši rukovodilac institucije, koji nije dužan obrazložiti zašto je izabrao jednog od tri kandidata sa liste, već je obavezan samo da izbor izvrši među troje najbolje rangiranih.</p> <p>Ukoliko 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 se radi o radnim mjestima istog ranga, Agencija odlučuje na koje će mjesto kandidat biti postavljen.</p>
	<p>Zaštita prava u postupku zapošljavanja u organe državne službe</p>	<p>Kandidat u toku konkursne procedure može izjaviti žalbu Odboru državne službe za žalbe, ali samo radi osporavanja regularnosti sprovedenog postupka, i to u slučajevima kada prijava nije uzeta u razmatranje ili je odbačena, kada kandidat ne zadovolji na pismenom dijelu stručnog ispita ili na intervjuu, te kada se plasira ili ne plasira na listu uspješnih kandidata. Ocjene pojedinih članova komisije, s obzirom da su po zakonu nepristrasni, ne mogu biti razlog za žalbu niti predmet preispitivanja pravnim lijekovima.</p> <p>Žalba Odboru državne službe za žalbe (stalno tijelo Savjeta ministara Bosne i Hercegovine) može se podnijeti u roku od 8 dana od prijema obavještenja (o odbacivanju prijave, rezultatima određenog dijela konkursa ili objavi rezultata na stranici Agencije). Ova žalba se tretira kao žalba na zaključak u upravnom postupku, a odluka Odbora po žalbi je konačna, a može se osporavati samo tužbom u upravnom sporu u roku od 15 dana od prijema rješenja Odbora.</p>

Federacija Bosne i Hercegovine

Normativno – pravni okvir	Zakonski	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH („Službene novine FBiH“, broj 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 77/06 - odluka US, 34/10 - odluka US, 45/10, 4/12, 99/2015 i 9/17 - odluka Ustavnog Suda); 2. Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH (“Službeni glasnik FBiH“, broj 35/05); 3. Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave (“Službene novine Federacije BiH“, broj 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06, 80/10 i 48/11);
	Podzakonski	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uredba o osnivanju Agencije za državnu službu FBiH („Službene novine FBiH“, broj 48/03); 2. Uredba o osnivanju Odbora državne službe za žalbe FBiH („Službene novine FBiH“, broj 48/03); 3. Uredba o kriterijima za utvrđivanje liste eksperata sa koje se imenuju članovi komisije za izbor državnih službenika („Službene novine FBiH“, broj 40/14, 12/19); 4. Uredba o uslovima, načinu i programu polaganja ispita opšteg znanja i stručnog ispita za kandidate za državnu službu u Federaciji BiH („Službene novine FBiH“, broj 75/24); 5. Instrukcija za provođenje stručnog ispita („Službene novine FBiH“, broj 10/25); 6. Pravilnik o karakteru javnog konkursa i postupku postavljenja državnih službenika u organizma državne službe FBiH („Službene novine FBiH“, broj 10/25); 7. Pravilnik o jedinstvenim kriterijima, pravilima i postupku popune upražnjenih radnih mjesta državnih službenika sa liste prekobrojnih („Službene novine FBiH“, broj 51/07); 8. Poslovnik o radu Odbora državne službe za žalbe FBiH („Službene novine FBiH“, broj 51/07);
Institucija nadležna za provođenje postupka prijema	<p>Shodno odredbama Zakona o državnoj službi FBiH, cjelokupna procedura prijema državnih službenika u organe državne službe u Federaciji BiH stavljena je u nadležnost Agencije za državnu službu FBiH. Ova Agencija ima poseban status <i>samostalne državne službe</i>, te je izuzeta iz utvrđene organizacije organa uprave u FBiH (podjela na samostalne federalne uprave i federalne uprave u sastavu ministarstva), iako direktor Agencije u pogledu rukovođenja ima prava i obaveze rukovodioca organa uprave. U tom smislu, centralna nadležnost Agencije ogleda se u utvrđivanju jedinstvenih kriterija, pravila i postupaka selekcije, imenovanja i postavljenja državnih službenika u organe državne službe u FBiH. Istovremeno, Agencija obavlja i druge aktivnosti, koje bi trebale biti usmjerene ka postizanju najviših standarda stručnosti i profesionalnosti organa uprave, te u tom pravcu organizuje i provodi stručno usavršavanje državnih službenika, organizuje obuku za polaganje javnog ispita, te pruža podršku organima državne službe u odnosu na politiku upravljanja ljudskim resursima.</p>	
Kategorije uposlenika u organima državne službe odnose na koje se primjenjuje navedeni normativno – pravni okvir	<p>Zakon o državnoj službi FBiH normira definiciju državnog službenika, te određuje da je to lice koje je postavljeno rješenjem na radno mjesto u organ državne službe, u skladu sa zakonom (član 1 stav 2 Zakona). U tom kontekstu, specifičnost ovog statusa ogleda se u tome da je pravni osnov angažmana državnog službenika rješenje (a ne ugovor o radu), zbog čega se službenički sistem izdvaja izvan sistema radnih odnosa.</p> <p>Zakon utvrđuje dvije temeljne vrste državnih službenika, unutar kojih egzistiraju radna mjesta u državnoj službi, i to:</p> <p>Rukovodeći državni službenici:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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; 5. glavni inspektori. <p>Ostali državni službenici:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. šef unutrašnje organizacione jedinice; 2. inspektor; 3. stručni savjetnik; 4. viši stručni saradnik; 5. stručni saradnik. 	

	<p>Takođe, svaki organ državne službe posebnim pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji, predviđa posebne kategorije u okviru prethodno navedenih radnih mjesta. Državni službenici svoj radno – pravni/službenički angažman ostvaruju u organima državne službe. Međutim, Zakon ne određuje opseg navedenog državnog aparata, što u praktičnom smislu može dovesti do različitih interpretacija, ali i neujednačenog postupanja. Na jednoj strani, nesporno je da se zaposlenici postavljeni u organe uprave, u smislu Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, smatraju državnih službenicima. Međutim, sam Zakon njegovu primjenu proširuje i na državne službenike koji taj status imaju u stručnim i drugim službama organa zakonodavne vlasti, organa izvršne vlasti, ombudsmenima, organima sudske vlasti, tužilaštvima, pravobranilaštvima, ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, zatvorima i organima za prekršaje Federacije (član 74). Tako na primjer, stručni savjetnici u bilo kojem sudu ili tužilaštvu u FBiH, kao organima pravosudne vlasti (a ne organima uprave), imaju status državnih službenika, te se na iste primjenjuju odredbe ovog Zakona. Međutim, stručni savjetnici pri Sudu BiH i Tužilaštvu BiH, kao pravosudnim organima na državnom nivou, nemaju taj status, već se smatraju zaposlenicima koji su u radnom, a ne službeničkom odnosu, čime <i>de facto</i> identična radna mjesta imaju različitu pravnu regulaciju.</p> <p>Takođe, Zakon pojedine pozicije unutar tijela i institucija javne vlasti izričito izuzima iz njegove primjene, te određuje sljedeće kategorije subjekata koji nisu državni službenici:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zastupnici i delegati Parlamenta FBiH, predsjednik i potpredsjednici Federacije, članovi Vlade FBiH, Federacije, sudije Ustavnog suda FBiH, sudije Vrhovnog suda FBiH i federalni tužioci; - zastupnici kantonalnih skupština, članovi kantonalnih vlada, sudije kantonalnih sudova i kantonalni tužioci; - vijećnici u opštinskim i gradskim vijećima, načelnici i gradonačelnici, te sudije opštinskih sudova; - lica zaposlena kao savjetnici nosilaca navedenih funkcija; - revizori zaposleni u Uredu za reviziju FBiH, policijski službenici i pripadnici oružanih snaga. <p>Položaj navedenih subjekata, te njihov radno – pravni status, uređen je posebnim, <i>lex specialis</i> propisima.</p>	
<p style="text-align: center;">Modaliteti zaposlenja u organe državne službe</p>	<p>Zakon je predvidio različite modalitete popunjavanja upražnjenih radnih mjesta u organima državne službe u FBiH, te odredio redoslijed njihove primjene:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Interni premještaj unutar istog organa državne službe, koji ima prioritet, te se primjenjuje kada se upražnjeno radno mjesto može popuniti od strane postojećeg zaposlenika, koji se nalazi na sličnom radnom mjestu, a odluka je u potpunosti u sferi diskrecione ocjene rukovodioca. Predmetni premještaj može biti dobrovoljan, kada je premješteni službenik saglasan sa tim ili nametnut, u slučaju postojanja objektivnih potreba. 7. Preuzimanje službenika na temelju sporazuma dva organa. Navedeni model popunjavanja može se primijeniti isključivo uz saglasnost ili na zahtjev datog državnog službenika, i to kroz zaključenje sporazuma između dva organa istog nivoa vlasti. Zbog toga, po ovom osnovu, nije moguć prelazak sa federalnog na državni, kantonalni ili opštinski ili nivo vlasti RS ili Brčko distrikta BiH. 8. Popunjavanje upražnjenih mjesta putem djelovanja ADS FBiH, a koji se primjenjuju kada se rukovodilac organa ne odluči za prethodno navedene modaliteta: <ol style="list-style-type: none"> a) <i>sa liste prekobrojnih kandidata</i> koju vodi ADS FBiH za sve organe državne službe u FBiH b) <i>putem javnog oglašavanja</i>, u slučaju nemogućnost popunjavanja upražnjenog mjesta sa liste prekobrojnih kandidata, a koji postupak će u nastavku biti sveobuhvatno obrađen. 	
<p style="text-align: center;">Faze postupka zapošljavanja u organe državne službe</p>	<p style="text-align: center;">Objavlivanje konkursa</p>	<p>Javni konkurs se objavljuje 15 dana isteka krajnjeg roka za prijave, i to u „Službenim novinama FBiH“, najmanje dva dnevna lista koji se distribuišu na cijeloj teritoriji BiH i na službenoj internet stranici Agencije.</p> <p>Zakon određuje i sadržaj javnog konkursa, koji obuhvata naziv i opis upražnjenog radnog mjesta, opšte i posebne uslove za zasnivanje radnog odnosa, te popis, rok i mjesto njihovog podnošenja.</p> <p>Tokom 2025. godine ADS FBiH je usvojila Pravilnik o karakteru javnog konkursa i postupku postavljenja državnih službenika u organizma državne službe FBiH, čijim odredbama je postupak prijavljivanja na javni konkurs djelimično modifikovan. Ključna novina ogleda se u tome da se sada prijava na javni konkurs podnosi elektronski, putem web aplikacije „eKonkurs“ u roku od 15 dana od dana objavljivanja konkursa. Pored toga, i dalje je ostavljena mogućnost podnošenja prijave putem pošte ili lično.</p> <p>Uslov za podnošenje elektronske prijave jeste prethodna registracija, odnosno otvaranje korisničkog računa, a kandidati su prilikom prijavljivanja dužni osigurati tačnost unesenih podataka, te priložiti skenirane kopije potrebne dokumentacije, u skladu sa konkursnim uslovima. Na drugoj strani, prijava putem pošte podnosi se kroz popunjavanje i dostavljanje prijavnog obrasca, utvrđenog od strane ADS FBiH.</p> <p>Navedeni Pravilnik utvrdio je obavezni sadržaj prijave koja se dostavlja elektronski, a koji uključuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - naziv organa u čije ime se javni konkurs objavljuje s pozivom na broj objavljenog javnog konkursa;

<p>Podnošenje prijava</p>	<ul style="list-style-type: none"> - naziv oglašenog radnog mjesta, - lične podatke kandidata, koji uključuju podatke o etničkoj pripadnosti, - podatke o obrazovanju, i to naziv i sjedište ustanove koja je izdala diplomu, naziv i sjedište završenog fakulteta, smjer, ciklus visokog obrazovanja, država u kojoj je stečeno obrazovanje, stečeno zvanje i datum diplomiranja, te eventualne podatke o nostrifikaciji/priznavanju; - dosadašnja zaposlenja i ostvareni radni staž u struci, te trenutni status zaposlenja; - posebni uslovi propisani javnim konkursom, datum popunjavanja obrasca i svojeručni potpis. <p>Iz navedenog proizlazi da prijava koja se dostavlja elektronski sadrži istovjetne podatke kao i prijave koje su se podnosile putem pošte. Takođe, evidentno je da i uspostavljeni novitet ne ostavlja mogućnost unošenja podataka, te dostavljanja dokumentacije o drugim oblicima stručnog i profesionalnog usavršavanja i obrazovanja kandidata, koji mogu biti od izuzetnog značaja za opis poslova konkretnog radnog mjesta, te u konačnici i proces selekcije (učestvovanje na seminarima, treninzima, posebnim vrstama studija, obukama, članstvo u relevantnim organizacijama, ostvareni prosjek ocjena tokom studija).</p>
<p>Elementi konkursne procedure</p>	<p>Zakonom su definisani segmenti iz kojih se sastoji konkursna procedura:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ispit opšteg znanja, koji ima za cilj da se utvrdi da li kandidat posjeduje dovoljan stepen opšteg znanja, što je preduslov za rad u organima državne službe u FBiH. - Stručni ispit, u pisanoj i usmenoj formi, a koji se provodi radi provjera profesionalnih sposobnosti kandidata za rad na konkretnom radnom mjestu na koje se prijavio. <p>Vlada FBiH je Urednom o uslovima, načinu i programu polaganja ispita opšteg znanja i stručnog ispita za kandidate za državnu službu u Federaciji BiH podobnije regulisala pravila provođenja ova dva elementa konkursne procedure.</p>
<p>Ispit opšteg znanja (IOZ)</p>	<p>Organizaciju i provođenje ispita opšteg znanja vrši ADS FBiH, dok pitanja za polaganje ispita utvrđuje posebna komisija od šest članova, imenovana od strane direktora ADS FBiH na period od četiri godine. Članovi komisije za IOZ imenuju se iz reda stručnjaka u oblastima koje se valorizuju u okviru ispita, a koji su se istakli u radu na normativno – pravnim, upravnim i drugim stručnim poslovima kao i poslovima vezanim za finansiranje institucija i procesima pridruživanja evropskim integracijama u organima državne službe, sa najmanje sedam godina rada u struci.</p> <p>Program polaganja ispita opšteg znanja obuhvata sljedeće oblasti:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) osnove ustavnog sistema, b) organizacija organa državne uprave, integritet i politička neutralnost, c) upravni postupak i upravni spor, d) osnove radnih odnosa, e) osnove kancelarijskog poslovanja, f) osnove evropskih integracija. <p>Ispit opšteg znanja znanja polaže se u formi testa sačinjenog od ukupno 42 pitanja, na koja su ponuđena najmanje tri opciona odgovora, od kojih je samo jedan tačan. Test sačinjava ADS FBiH metodom slučajnog izbora iz baze pitanja zatvorenog tipa koju formira, ažurira i standardizuje u saradnji sa Komisijom za IOZ. Uslov za polaganje IOZ je najmanje 28 tačnih odgovora.</p> <p>Dvije kategorije kandidata su izuzete od polaganja ispita opšteg znanja, i to:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kandidati koji su položili stručni upravni ispit na bilo kojem nivou vlasti u BiH; - kandidati koji su položili pravosudni ispit.
<p>Formiranje komisije za provođenje stručnog ispita</p>	<p>Stručni ispit (u pisanoj i usmenoj formi) provodi se pred posebnom komisijom za izbor koju za svaki konkurs imenuje ADS FBiH, te je posebno naglašen princip nezavisnosti u njenom radu. Komisija za izbor sastoji se od najmanje tri člana, te je Zakon propisao i neophodnu strukturu članstva komisije za izbor (član 27). Tako su dva člana komisije državni službenici iz organa državne službe kod kojeg se popunjava upražnjeno radno mjesto, a jedan od njih je i predstavnik sindikata. Navedeni članovi moraju imati akademsko i profesionalno iskustvo u oblastima obuhvaćenim procesom javnog konkursa. Preostali članovi komisije imenuju se sa liste eksperata koju je utvrdila ADS FBiH. U organizacionom kontekstu, članovi komisije između sebe biraju predsjednika, te usvajaju poslovnik o radu većinom glasova svih članova.</p>

		<p>Dakle, struktura komisija za izbor koje provode stručni ispit je takva da su najmanje dva člana državni službenici konkretnog organa državne službe, dok se preostali članovi biraju sa liste eksperata koju vodi ADS FBiH.</p> <p style="text-align: center;">***</p> <p>Vlada FBiH je posebnom Uredbom utvrdila kriterije koje određeno lice treba ispuniti da bi bilo uvršteno na listu eksperata ADS FBiH. Shodno tome, data je definicija eksperta, prema kojoj je to osoba koja <i>“posjeduje odgovarajuću visokoškolsku diplomu, dugogodišnje radno iskustvo, objavljene stručne, odnosno naučne radove iz predmetne oblasti i aktivno učesće na stručnim simpozijima, seminarima, okruglim stolovima, radionicama i konferencijama, odnosno u radu na određenim projektima u zemlji i inostranstvu.”</i> Nadalje, određeno je da se ekspert imenuje za određenu oblast, odnosno područje, a izuzetno može se imenovati za dvije ili više oblasti, shodno vlastitim kompetencijama, ali i njihovim povezanostima. Predmetna Uredba pravi razliku između liste eksperata za izbor rukovodećih državnih službenika i liste eksperata za izbor ostalih državnih službenika, te u tom pravcu normira različite uslove.</p> <p>Tako, kandidat za listu eksperata za izbor rukovodećih državnih službenika, mora ispunjavati sljedeće uslove:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) diploma visokoškolske ustanove, b) najmanje deset godina rada u struci, c) prethodno iskustvo u radu ekspertnih, odnosno stručnih komisija i radnih tijela državnih organa, institucija i poslovnih subjekata, <p>dok su uslovi za listu eksperata za izbor ostalih državnih službenika:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) diploma visokoškolske ustanove, b) najmanje 7 (sedam) godina rada u struci, c) prethodno iskustvo u radu ekspertnih, odnosno stručnih komisija i radnih tijela državnih organa, institucija i poslovnih subjekata. <p>Uredbom je uređen postupak izbora eksperata, koji se provodi na temelju javnog poziva ADS FBiH, a ocjenu ispunjenosti uslova vrši posebna komisija od tri člana imenovana od strane direktora ADS FBiH.</p> <p>Posljednje liste eksperata utvrđene su i objavljene na stranici ADS FBiH u junu 2023. godine, te su iste koncipirane na način da lista eksperata za izbor rukovodećih državnih službenika broji 449 članova, dok lista za izbor ostalih državnih službenika 115 članova. U posebnim rubrikama pored imena članova naznačena su i njihova zvanja, ali ne i oblasti u okviru kojih će se moći pojaviti kao članovi komisije.</p> <p>Stručnost, integritet i relevantnost profesionalnog iskustva članova komisije za izbor neposredno determiniše kvalitet i nepristrasan rad komisije za izbor. Zbog toga je izuzetno važno da članovi komisije imaju užu specijalizaciju, koja će biti podudarna sa zahtjevima konkretnog radnog mjesta koje se popunjava. S obzirom da je direktor ADS FBiH potpuno slobodan prilikom odabira kandidata sa liste eksperata kao člana komisije, bez ispitivanja njegove suštinske povezanosti sa oblašću obuhvaćenom konkursom, otvara se značajan prostor da znanja i iskustva imenovanog člana ne budu podobna za kvalitetno i detaljno vrednovanje uspjeha kandidata tokom konkursne procedure, čime se ugrožava integritet samog procesa. Zbog toga je neophodno da i u odnosu na članove komisije za izbor koji dolaze sa liste eksperata, kao i za članove koji se imenuju iz kruga državnih službenika konkretnog organa državne službe, bude normirana obaveza posjedovanja akademskog i profesionalnog iskustva u oblastima obuhvaćenim procesom javnog konkursa, te da se navedena okolnost u svakom konkretnom slučaju obrazloži prilikom donošenja odluke o formiranju komisije za izbor.</p>
	<p>Pisani dio stručnog ispita</p>	<p>Uslov za pristupanje stručnom ispitu jeste prethodno položen ispit opšteg znanja, odnosno položen stručni upravni ili pravosudni ispit, koji su osnov za izuzimanje od polaganja ispita opšteg znanja. Cjelokupan stručni ispit provodi se pred komisijom za izbor, čiji su status i organizacija prezentovani u prethodnom poglavlju.</p> <p style="text-align: center;">Pisani dio stručnog ispita koncipiran je različito za pojedine kategorije državnih službenika.</p> <p>Pisani dio stručnog ispita za rukovodeće državne službenike i državne službenike šefove unutrašnjih organizacionih jedinica sastoji se iz dva segmenta: a) pisani rad i b) test sa opcionim odgovorima, dok za sve ostale državne službenike pisani dio stručnog ispita podrazumijeva samo test sa opcionim odgovorima.</p>

		<p style="text-align: center;">Pisani rad (samo sa rukovodeće državne službenike i šefove unutrašnjih organizacionih jedinica)</p> <p>Komisija utvrđuje temu za izradu pisanog rada na osnovu utvrđene relevantne literature, a tema, odnosno zadatak se mogu odnositi na oblast državne službe, nadležnost organa na koje se javni konkurs odnosi i druge oblasti koje mogu biti u vezi sa radnim mjestom na koje se kandidat prijavljuje. Kandidat je dužan da na strukturiran način iznese svoje mišljenje, argumente, rješenja, preporuke i zaključke ili da na osnovu datih uputstava i ulaznih vrijednosti od strane Komisije, simulira izradu akta o određenoj stvari.</p> <p>Komisija ocjenjuje pisani rad tako što svaki član komisije dodjeljuje bodove u rasponu od 1 do 10, prema sljedećim kriterijima: a) struktura rada; b) prijedlog rješenja na zadatu temu; c) prikladan riječnik i stil pisanog izražavanja; d) konciznost iznijetog zaključka. Ove ocjene dodjeljuju se kroz popunjavanje propisanog obrasca, koji uključuje komentar, odnosno obrazloženje ocjene. Ukupna ocjena predstavlja ostvaren zbir bodova datih od strane svakog člana komisije za izbor i izražava se u procentima u odnosu na maksimalni broj bodova. Kandidat stiče pravo da pristupi usmenom dijelu ispita ako je njegov ostvareni rezultat pisanog rada najmanje 70%.</p> <p style="text-align: center;">Test sa opcionim odgovorima (primjenjuje se za sve državne službenike)</p> <p>Komisija najranije tri sata prije početka stručnog ispita pristupa sačinjavanju testa sa opcionim odgovorima direktnim unosom pitanja u web aplikaciju koju tehnički osigurava ADS FBiH. Od utvrđenog dvostrukog broja pitanja, metodom slučajnog odabira putem web aplikacije, komisija formira test za pisani dio stručnog ispita, a broj pitanja na testu zavisi od konkretne kategorije državnog službenika. Takođe, u zavisnosti od kategorije državnih službenika za koju se provodi konkursna procedura, normiran je i maksimalan broj relevantnih propisa i literature, iz kojih će biti koncipiran test. Komisija odmah nakon okončanja pisanog testa pristupa ocjenjivanju, na način da svaki tačan odgovor na postavljeno pitanje nosi 1 bod. Uslov za pristupanje narednoj fazi stručnog ispita jeste postizanje najmanje 70% od maksimalnog broja, o kojim rezultatima komisija usmeno obavještava kandidate.</p> <p>Trajanje pisanog testa sa opcionim odgovorima je ograničeno na 60 minuta, koliko iznosi i vrijeme predviđeno za izradu jednog pisanog zadatka/rada.</p>
	<p>Usmeni dio stručnog ispita</p>	<p>Usmeni dio stručnog ispita realizuje se pred komisijom za izbor, može trajati do 30 minuta, te se provodi sa svakim kandidatom posebno. Usmeni intervju se organizuje u formi struktuisanog intervjua na kojem članovi komisije vrše procjenu kompetencija za obavljanje poslova konkretnog radnog mjesta na koje se kandidat prijavio. Navedeni struktuisani intervju provodi se prema utvrđenog Listi kompetencija.</p> <p>Agencija je u okviru donesene Instrukcije utvrdila sljedeće liste kompetencija:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Opšta kompetencija za sva radna mjesta (komunikacija); - Lista kompetencija za rukovodeće državne službenike koji rukovode organom državne službe i rukovodeće državne službenike: odabir dvije prioritetne kompetencije; - Lista kompetencija za ostale državne službenike uključujući i šefove unutrašnjih/osnovnih organizacionih jedinica: odabir dvije prioritetne kompetencije. <p>Članovi komisije za opšte i za svaku od dvije prioritetne kompetencije na utvrđenom obrascu dodjeljuju bodove na skali od 0 do 10. U posebnoj rubrici, članovima komisije je ostavljena fakultativna mogućnost da istaknu ključne prednosti ili primjećene nedostatke kandidata.</p> <ul style="list-style-type: none"> - U okviru komunikacije, kao opšte kompetencija za sva radna mjesta, cijeni se efikasan prenos i razmjena informacija kako bi se osiguralo razumijevanje između sagovornika. - Za rukovodeće državne službenike, vrednuju se sljedeće kompetencije kao ključne: <ul style="list-style-type: none"> a) Donošenje odluka (aktivno odlučivanje, zauzimanje stavova ili izražavanje vlastitog mišljenja); b) Rukovođenje (motivisanje i podsticanje zaposlenih na dodatne napore i postizanje boljih rezultata u radu; vođenje i usmjeravanje kao ostvarivanju organizacionih ciljeva; spremnost za preuzimanje kontrole situacije kada je to potrebno; prepoznavanje potrebe razvoja ljudskih potencijala); c) Strateško planiranje (Strateško planiranje je proces određivanja dugoročnih ciljeva organizacije, definisanje vizije budućnosti i razvijanje strategija za njihovu realizaciju. Cilj strateškog planiranje je osigurati blagovremeno prepoznavanje promjena u okruženju i prilike za rast, te proaktivno djelovanje, kako bi se unaprijedile svoje performanse i pozicija na tržištu.

		<p>d) Upravljanje promjenama (Pokretanje i upravljanje procesom uvođenja promjena u željeno stanje, aktiviranje i preduzimanje koraka za uklanjanje prepreka ili ubrzanje tempa uvođenja i primjene novog.</p> <p>- Za ostale državne službenike, vrednuju se sljedeće kompetencije kao ključne:</p> <p>a) Timski rad (Saradnja među članovima tima sa fokusom na ostvarivanje zajedničkih ciljeva, uz poštovanje različitosti, otvorenu komunikaciju i dijeljenje odgovornosti).</p> <p>b) Kreativnost (Sposobnost pronalaženja novih i originalnih ideja, perspektiva i rješenja koja su praktična, relevantna i prilagođena poslovnim potrebama)</p> <p>c) Analiziranje (Sistemska traženje i organizovanje relevantnih/adekvatnih informacija za rješavanje problema i donošenje racionalnih i logičnih zaključaka);</p> <p>d) Prilagodljivost promjenama (Efikasna primjena pristupa kao odgovor na promijenjene okolnosti/situacije);</p> <p>Za svaku od navedenih kompetencija utvrđeni su indikatori poželjnog ponašanja, ali i pitanja za procjenu posjedovanja traženih kompetencija.</p> <p style="text-align: center;">***</p> <p style="text-align: center;">(Napomena)</p> <p>S obzirom da predmetna Instrukcija predstavlja novitet u legislativnom okviru koji uređuje prijem državnih službenika, te da se ista nije primjenjivala na konkursne procedura koje su obuhvaćene ovom analizom, smatramo neophodnim ukazati i na koncept usmenog dijela stručnog ispita koji je važio do donošenja ove Instrukcije (na osnovu Pravilnika o pravilima i postupku provođenja javnog konkursa i postavljenja državnih službenika u tijelima državne službe FBiH – „Službene novine FBiH, broj 13/19). Na usmenom dijelu stručnog ispita sposobnost kandidata se cijenila prema sljedećim kriterijima: 1. Fleksibilnost i prihvatanje drugačijeg mišljenja; 2. Motivisanost i entuzijazam; 3. Predznanje o poslu; 4. Relevantno radno iskustvo; 5. Analitičke sposobnosti; 6. Sposobnost iznalaženja rješenja; 7. Vještina komunikacije; 8. Potencijal za razvoj. Za svaki od navedenih kriterija, svaki član komisije je dodjeljivao bodove na skali od 1 do 5.</p>
	Utvrđivanje liste uspješnih kandidata	<p>Kandidati koji su uspješno položili stručni ispit (pisani i usmeni) dužni su u roku od pet dana od dana prijema obavještenja dostaviti ADS FBiH dokaze o ispunjavanju uslova definisanih javnih konkursom, izuzev dokaza o radnoj sposobnosti. Ukoliko kandidat ne dostavi potrebnu dokumentaciju, smatraće se da je odustao od dalje konkursne procedure.</p> <p>Kandidati koji dostave traženu dokumentaciju, te za koje se ustanovi da ispunjavaju uslove javnog konkursa, uvrštavaju se na listu uspješnih kandidata i to prema redoslijedu, počev od najvećeg do najmanjeg broja osvojenih bodova na stručnom ispitu.</p> <p>Lista uspješnih kandidata se objavljuje na oglasnoj ploči u roku od 15 dana od dana objavljivanja rezultata stručnog ispita. Takođe, predmetnu listu, zajedno sa kopijama prijave kandidata sa liste, ADS FBiH dostavlja rukovodiocu organa državne službe, na čiji zahtjev je proveden javni konkurs, u roku od tri dana od objave Liste uspješnih kandidata na oglasnoj ploči.</p>
	Odabir i postavljenje državnog službenika	<p>Konačnu odluku o izboru državnog službenika donosi rukovodilac organa državne službe, odnosno drugi organ nadležan za postavljene. U tom smislu, rukovodilac je dužan u roku od 10 dana od dana prijema liste uspješnih kandidata izvršiti izbor kandidata kojeg namjerava postaviti, sa liste uspješnih kandidata, uz prethodno pribavljeno mišljenje ADS FBiH.</p> <p>Nakon izvršenog odabira, ADS FBiH daje mišljenje o postavljenju konkretnog državnog službenika, i to u roku od pet dana od dana prijema zahtjeva organa državne službe, te se uz mišljenje, dostavlja dokumentaciju o ispunjavanju uslova iz javnog konkursa za kandidata koji se namjerava postaviti sa liste uspješnih kandidata.</p> <p>Državnog službenika rješenjem postavlja direktor ADS FBiH, odnosno organ nadležan za postavljenja, a koje rješenje se objavljuje na oglasnoj ploči organa državne službe, te se dostavlja postavljenom državnom službeniku i ADS FBiH. Postavljeni državni službenik preuzima dužnost polaganjem zakletve vjernosti pred rukovodiocem organa državne službe. Tekst zakletve utvrđuje Agencija. Potpisani tekst zakletve sastavni je dio personalnog dosijea državnog službenika.</p>

<p>Zaštita prava u postupku zapošljavanja u organe državne službe</p>	<p>i. Pravna sredstva zaštite</p> <p>Normativno – pravni okvir predviđa pojedine mehanizme zaštite prava kandidata u postupku prijema u organe državne službe u FBiH, a koji se ostvaruju u različitim fazama ovog procesa. Zajedničko svim navedenim sredstvima zaštite prava jeste da je odlučivanje o istima stavljeno u nadležnost Odbora državne službe za žalbe, kao samostalnog tijela osnovanog od strane Vlade FBiH.</p> <p>U tom kontekstu, možemo govoriti o sljedećim pravnim sredstvima:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uredom o uslovima, načinu i programu polaganja ispita opšteg znanja i stručnog ispita za kandidate za državnu službu u Federaciji BiH, predviđena je mogućnost izjavljivanja žalbe, od strane kandidata: <ul style="list-style-type: none"> a) čija prijava nije uzeta u razmatranje ili je odbačena; b) koji ne zadovolji na pisanom dijelu IOZ, pisanom dijelu stručnog ispita ili na usmenom dijelu stručnog ispita, c) koji se plasira ili ne plasira na listu uspješnih kandidata. <p>Predmetna žalba se izjavljuje putem ADS FBiH u roku od osam dana od prijema obavještenja o rezultatima određenog dijela konkursa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - zahtjev za izuzeće člana komisije za izbor, zbog sukoba interesa, očiglednog rizika od nepristranosti i predrasuda, te nedostatka neophodnog stručnog znanja. Za vrijeme trajanja ovog postupka, proces zapošljavanja se neće obustaviti, a u slučaju utvrđivanja osnovanosti zahtjeva, cjelokupan postupak prijema kandidata će biti proglašen nevažećim. - žalba protiv obavještenja o postavljenju državnog službenika, koja se izjavljuje u roku od pet dana od prijema obavještenja, te se podnosi putem organa državne službe. Obavještenje sadrži sljedeće podatke: pravni osnov; naziv organa državne službe u kojem se vrši postavljenje; broj i datum rješenja o postavljenju; ime i prezime postavljenog kandidata; radno mjesto na koje se kandidat postavlja; datum službenog objavljivanja javnog konkursa; postotak osvojenih bodova na stručnom ispitu za postavljenog kandidata i pouku o pravnom lijeku. U obavještenju se moгу (fakultativno) navesti i druge činjenice i okolnosti na osnovu kojih je doneseno rješenje o postavljenju. Predmetnom žalbom se mogu pobijati samo činjenice i okolnosti vezane za postavljenje državnog službenika. <p>ii. Postupanje Odbora državne službe za žalbe</p> <p>Pravna egzistencija i uloga Odbora državne službe za žalbe definisana je Zakonom o državnoj službi FBiH i Uredbom o osnivanju Odbora državne službe za žalbe FBiH. Odbor je osnovan od strane Vlade FBiH, kao samostalno tijelo, čiji se zadatak, između ostalih, ogleda u odlučivanju o žalbama koje se izjavljuju na odluke direktora ADS FBiH. Zakon je utvrdio princip nezavisnosti i nepristranosti u radu Odbora, te je ovlastio Odbor da u postupku može: saslušavati podnosioca žalbe ukoliko je to primjereno situaciji; poziva svjedoke i eksperte kada to smatra neophodnim; tražiti i dobivati sve relevantne informacije od nadležnih organa.</p> <p>Međutim, Zakon i Uredba Vlade FBiH propuštaju regulisati pravila vođenja postupka pred Odborom i definisati sferu njegovog djelovanja, a što predstavlja centralno pitanje u zaštiti prava, s obzirom da odluke Odbora determinišu krajnji ishod ovog postupka. Navedena pitanja djelimično su normirana internim aktom – Poslovníkom o radu Odbora, koji predviđa mogućnost donošenja sljedećih odluka:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Odbacivanje žalbe, ukoliko je žalba nedopuštena, neblagovremena i izjavljena od neovlaštenog lica, a ADS FBiH je propustio to učiniti; - Odbijanje žalbe, ako: i. utvrdi da je postupak koji je prethodio pravilno proveden i da je odluka pravilna i na zakonu zasnovana, a žalba neosnovana; ii. kada nađe da je u prvostepenom postupku bilo nedostataka, ali su oni takvi da nisu mogli uticati na rješavanje stvari; iii. kada nađe da je prvostepeno rješenje na zakonu zasnovano, ali zbog drugih razloga, a ne zbog onih koji su u rješenju navedeni, u svom rješenju će izložiti te razloge. - Usvajanje žalbe, poništenje prvostepenog rješenja i vraćanje predmeta na ponovni postupak, kada: <ul style="list-style-type: none"> a) utvrdi da su u prvostepenom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od uticaja na odluku, da je dispozitiv pobijanog rješenja nejasan ili u protivrječnosti sa obrazloženjem, b) utvrdi da su u prvostepenom postupku pogrešno ocijenjeni dokazi, da je iz utvrđenih činjenica pogrešno izveden zaključak u pogledu činjeničnog stanja ili da je pogrešno primijenjen materijalni propis. <p>iii. Sudska zaštita prava</p> <p>Članom 18 Poslovníka o radu Odbora normirano je da su odluke Odbora konačne i da podliježu preispitivanju pred nadležnim sudom, te da se sudski postupak može pokrenuti u roku od 30 dana od dana prijema konačne odluke.</p> <p>Pravna priroda odluka odbora, pa time i vrste sudskog postupka ostala je djelimično nejasna. Imajući u vidu istaknuti normativni okvir, odbor nema status organa uprave, već samostalnog državnog tijela, ali njegove odluke stiču svojstvo konačnosti, koje je primarno karakteristično za upravne akte, što upućuje na mogućnost njihovog</p>
--	---

	<p>preispitivanja u ustavnom sporu. Na drugoj strani, navedeno pitanje postavilo se u okviru postupka rješavanja spornih pravnih pitanja, gdje je Vrhovni sud FBiH, u odluci broj 65 0 Rs 1030097 24 Spp od 11.7.2024. godine, zauzeo stav da se postupak sudske zaštite protiv odluka koje donosi Odbor državne službe za žalbe FBiH, ostvaruje po pravilima parničnog postupka, odnosno kao radni spor.</p> <p>Pravilnik o karakteru javnog konkursa i postupku postavljenja državnih službenika u organizma državne službe FBiH propisuje da u slučaju ako se provedena procedura javnog konkursa proglašeni nevažećom rješenjem Odbora državne službe za žalbe ili presudom nadležnog suda, ADS FBiH ponovo organizuje postupak javnog konkursa u dijelu i na način kako je to određeno rješenjem Odbora ili presudom nadležnog suda.</p>
--	---

Republika Srpska

Normativno – pravni okvir	Zakonski	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zakon o državnim službenicima Republike Srpske ("Sl. glasnik RS", br. 118/2008, 117/2011, 37/2012 i 57/2016); 2. Zakon o republičkoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 115/2018, 111/2021, 15/2022 i 56/2022, "Sl. glasnik BiH", br. 84/2022 - odluka US BiH i "Sl. glasnik RS", br. 132/2022 i 90/2023); 3. Zakon o radnim odnosima u državnim organima ("Sl. glasnik RS", br. 11/1994, 6/1997, 16/2002 - dr. zakon, 96/2003, 118/2008 - dr. zakon i 43/2010 - dr. zakon);
	Podzakonski	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pravilnik o jedinstvenim pravilima i proceduri javne konkurencije za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika ("Sl. glasnik RS", br. 68/09, 31/12, 24/15); 2. Uredba o stručnom ispitu za rad u upravi ("Sl. glasnik RS", br. 68/11, 85/11, 7/15); 3. Uredba o kategorijama i zvanjima državnih službenika ("Sl. glasnik RS", br. 18/09, 131/10, 8/11); 4. Poslovnik o radu Odbora državne uprave za žalbe ("Sl. glasnik RS", br. 116/21); 5. Pravilnik o načinu izrade i sadržaju kadrovskog plana u republičkim organima uprave ("Sl. glasnik RS", br. 43/09);
Institucija nadležna za provođenje postupka prijema	<p>Zakon o državnim službenicima RS postupak prijema državnih službenika u organima RS povjerava Agenciji za državnu upravu RS. U strukturi organa republičke uprave, ova Agencija ima status samostalne upravne organizacije. Zakon definiše da Agencija obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na oblast ljudskih resursa u organima javne uprave. Dakle, Agencija je institucija nadležna za provođenje postupka prijema, sa nadležnostima da, između ostalog, ustanovljava i provodi pravila i procedure prijema državnih službenika, ocjenjivanja i napredovanja istih, obuku i usavršavanje, predlaganje strategija i programa obučavanja i opšteg stručnog usavršavanja državnih službenika, utvrđivanje najviših standarda, pravila i procedura rukovođenja u organima republičke uprave, te, što je specifično za ovaj nivo državne vlasti, vođenje Centralnog registra državnih službenika, a obavlja i druge poslove iz oblasti zapošljavanja i upravljanja ljudskim resursima u organima javne uprave.</p>	
Kategorije uposlenika u organima državne službe odnosi na koje se primjenjuje navedeni normativno – pravni okvir	<p>Državni službenik je, kako to propisuje Zakon o državnim službenicima RS, lice sa visokom stručnom spremom (izuzetno i sa višom i srednjom stručnom spremom) koje je zaposleno u organu republičke uprave i obavlja poslove osnovne djelatnosti organa republičke uprave. Kao i na drugim nivoima vlasti, specifičnost statusa državnih službenika u RS jeste u pravnom osnovu njihovog angažmana – angažuju se donošenjem rješenja o postavljenju, a ne zaključivanjem ugovora o radu – što je pravilo u opštem sistemu radnih odnosa.</p> <p>Zakonom su predviđena sljedeća radna mjesta državnih službenika:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, rukovodilac republičke uprave i republičke upravne organizacije, 7. zamjenik i pomoćnik rukovodioca republičke uprave, republičke upravne organizacije, glavni republički inspektor i sekretar u Agenciji, 8. inspektor, 9. interni revizor, 10. stručni savjetnik, 11. rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice, 12. viši stručni saradnik i 13. stručni saradnik. <p>Pravi se razlika između državnih službenika u odnosu na to koji organ ih postavlja. Tako određene (1. i 2.) postavlja Vlada, a za ostale je nadležan rukovodilac u skladu sa zakonskim odredbama. Zapravo, prednja kategorija predstavlja rukovodeće, a potonja ostale državne službenike. Takođe, kategorije državnih službenika i njihova zvanja i kriteriji za analitičku procjenu radnih mjesta propisani su detaljnije Uredbom o kategorijama i zvanjima državnih službenika. Dakle, u pravilu, državni službenici kao lica sa visokom stručnom spremom obavljaju poslove osnovne djelatnosti organa republičke uprave, što upućuje na zaključak da službenički status imaju samo ona lica koja sa VSS stepenom stručne spreme (u pravilu) obavljaju poslove stručnog, upravnog, normativno-pravnog i inspeksijskog karaktera, dok lica koja obavljaju administrativne, računovodstveno-finansijske ili pomoćno-tehničke poslove nemaju status državnog službenika.</p> <p>Za razliku od državnog i federalnog zakona, Zakon o državnim službenicima RS ne propisuje izričito izuzeća od primjene tog zakona (za lica izabrana na funkcije izvršne i parlamentarne vlasti, nosioce pravosudnih funkcija, policijske službenike itd.), već svoju primjenu ograničava na državne službenike zaposlene u republičkim organima uprave RS, dok istovremeno (generalno) propisuje da se <i>lex specialis</i> propisima pojedina prava i dužnosti državnih službenika mogu urediti i na drugačiji način, ako to proizlazi iz prirode njihovih poslova.</p>	

<p align="center">Modaliteti zaposlenja u organe državne službe</p>	<p>Zakon o državnim službenicima RS propisuje da se zasnivanje radnog odnosa u republičkim organima uprave vrši putem javnog konkursa. Kada je riječ o popunjavanju upražnjenih radnih mjesta iz reda zaposlenih, Zakon predviđa sljedeće modalitete: a) interno oglašavanje, b) napredovanje u službi, c) raspoređivanje, te d) premještaj. Za razliku od federalnog nivoa vlasti, Zakonom o državnim službenicima RS nisu izričito propisani prioriteti u navedenim modalitetima zaposlenja.</p> <p>Interni oglas objavljuje se na oglasnoj tabli organa uprave i na Internet stranici Vlade, odnosno Agencije. Rok za prijave je 15 dana od dana objave, a obavezni sadržaj internog oglasa propisan je Zakonom. Na internom oglasu mogu učestvovati državni službenici iz svih republičkih organa uprave koji ispunjavaju uslove iz internog oglasa. Postupak izbora provodi Agencija za državnu upravu, dok je drugostepeni organ Odbor državne uprave za žalbe.</p> <p>Napredovanje u službi je modalitet zaposlenja koji podrazumijeva da državni službenik napreduje premještajem na neposredno više radno mjesto i prelaskom u viši platni razred. Kao osnovi napredovanja propisani su: ocjena rada, postojanje slobodnog radnog mjesta i radno iskustvo potrebno za napredovanje.</p> <p>Raspoređivanje kao modalitet zaposlenja može biti privremeno ili trajno, a privremeno unutar istog organa ili u drugi organ. Privremeno raspoređivanje unutar istog organa predviđa da službenik može biti privremeno raspoređen u istom organu, na radno mjesto koje odgovara njegovoj stručnoj spremi, bez njegove saglasnosti, zbog potreba posla ili povećanog obima poslova. Takav raspored može trajati najduže šest mjeseci u toku dvije godine. Isto važi i za raspored u drugi organ, uz uslov da se o tome sporazumiju rukovodioci dva organa, te je trajanje takvog rasporeda ograničeno na najviše 3 mjeseca u toku jedne godine. Kada je riječ o trajnom rasporedu, Zakon predviđa da državni službenik može bez svoje saglasnosti biti raspoređen na neodređeno vrijeme u istom republičkom organu uprave na radno mjesto koje odgovara njegovoj stručnoj spremi ako to nalažu nova organizacija ili racionalizacija poslova. U drugi organ državni službenik može biti raspoređen samo ukoliko u istom organu nema upražnjenih radnih mjesta koji odgovaraju njegovoj stručnoj spremi, te uz njegovu saglasnost i pisani sporazum rukovodioca dva organa.</p> <p>Premještaj predviđa da je državni službenik dužan da po nalogu rukovodioca organa obavlja i poslove koji nisu u opisu njegovog radnog mjesta u slučaju privremenog povećanja obima posla ili zamjene odsutnog državnog službenika, ili smanjenja obima poslova njegovog radnog mjesta. U slučaju više sile, elementarnih nepogoda ili drugih nepredviđenih okolnosti službenik je dužan da po pisanom nalogu rukovodioca radi na radnom mjestu nižeg stepena stručne spreme.</p>	
<p align="center">Faze postupka zapošljavanja u organe državne službe</p>	<p align="center">Objavljivanje konkursa</p>	<p>Na zahtjev i u ime organa uprave javni konkurs raspisuje i objavljuje Agencija u sredstvima javnog informisanja. Konkurs ostaje otvoren 15 dana od dana objavljivanja u dnevnim novinama, te su u istom sadržani uslovi za zapošljavanje (opšti i posebni)</p>
<p align="center">Elementi konkursne procedure</p>	<p>Zakon definiše da postupak uključuje provjeru ispunjavanja uslova javnog konkursa i ulazni intervju sa kandidatom.</p> <p>Rok za okončanje postupka definisan je zakonom i traje 30 dana za državne službenike koje postavlja Vlada, a 15 dana za ostale državne službenike.</p> <p>Bitan element konkursne procedure – jednakost u postupanju prema kandidatima, propisan je Zakonom u smislu da je predviđena obaveza komisije da u provođenju postupka za izbor državnog službenika vrši izbor kandidata na isti način za sve kandidate koji se prijavljuju za isto upražnjeno radno mjesto.</p> <p>Dalje uređivanje pravila i procedure zapošljavanja Zakon o državnim službenicima RS prepušta Agenciji, koja je dužna, uz saglasnost Vlade, donijeti pravilnik o tome – a to je Pravilnik o jedinstvenim pravilima i proceduri javne konkurencije za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika.</p> <p>Pravilnikom je propisan postupak provođenja javnog konkursa i internog oglasa, izbor kandidata za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika, sadržaj i oblik obrasca prijave na javni konkurs i interni oglas, kao i druga pitanja s tim u vezi.</p> <p>Pravilnik precizira da ulazni intervju podrazumijeva pojedinačni razgovor sa kandidatima na osnovu kojeg se utvrđuje sposobnost kandidata da radi na određenom radnom mjestu na koje se konkurencija odnosi, opšta predanost kandidata službi u republičkim organima uprave, njegova ukupna stručnost i sposobnost, kao i način organizovanja i izvršavanje poslova na tom radnom mjestu.</p> <p>Konačno, Zakon propisuje obavezu nadležne komisije za provođenje konkretnog postupka, da usvoji Poslovnik o radu, u kojem će detaljnije propisati pitanja od značaja za konkretni postupak zapošljavanja.</p>	
<p align="center">Podnošenje prijava</p>	<p>Prijava na konkurs podnosi se na propisanom obrascu Prijave na javni konkurs koji je propisan Pravilnikom i dostupan na internet stranici Agencije, a može se dobiti i fizički u Agenciji.</p> <p>U obrazac Prijave se unose podaci o nazivu republičkog organa uprave, nazivu upražnjenog radnog mjesta državnog službenika, datumu i načinu objavljivanja javnog konkursa, lični podaci, podaci o obrazovanju i drugim oblicima stručnog usavršavanja i osposobljavanja u profesiji, radnom iskustvu, dodatnim sposobnostima i posebne izjave.</p>	

		<p>Prijave se dostavljaju lično, poštom ili elektronskom prijavom putem internet stranice Agencije, na adresu naznačenu u oglasu. Pravilnik određuje dokumentaciju su kandidati dužni dostaviti uz Prijavu (u fotokopijama):</p> <ul style="list-style-type: none"> - diplome o završenoj stručnoj spremi; - uvjerenja o položenom stručnom ispitu za rad u republičkim organima uprave ili rješenja o oslobađanju od obaveze polaganja stručnog ispita za rad u republičkim organima uprave u skladu sa Uredbom o stručnom ispitu za rad u upravi RS; - uvjerenja ili potvrde o radnom iskustvu u traženom stepenu obrazovanja i - lične karte ili pasoše; - te određuje da se ispunjenost drugih uslova navedenih u oglasu kandidat dokazuje - izjavom, koja je sastavni dio prijave.
	Formiranje komisije za provođenje konkursne procedure	<p>Zakon o državnim službenicima RS nadležnost za provođenje postupka izbora državnog službenika daje komisiji za izbor kandidata. Komisiju imenuje Agencija, a čini je 5 članova, od čega su tri državni službenici iz organa na kojeg se konkursna procedura odnosi, a koji moraju imati najmanje isti stepen školske sprema koja je propisana za konkretno radno, a 2 člana komisije se imenuju sa liste koju utvrđuje i objavljuje Agencija. Za slučaj da u konkretnom organu nema radnika sa odgovarajućim stepenom stručne sprema, rukovodilac organa može zatražiti da ih predloži rukovodilac organa u čijem sastavu se nalazi, odnosno Vlada za one uprave i upravne organizacije koje za svoj rad odgovaraju Vladi. Predsjedavajućeg Komisije biraju članovi između sebe, a sama Komisija po mogućnosti odražava proporcionalnu nacionalnu i polnu zastupljenost. Komisija o svom radu vodi zapisnik. Sastav komisije i spisak kandidata koji ispunjavaju uslove konkursa, Agencija će učiniti dostupnim putem Internet stranice Agencije, tri dana prije zakazanog intervjua.</p>
	Ulazni intervju	<p>Kao što je već navedeno, ulazni intervju predstavlja jednu od dvije Zakonom propisane faze postupka prijema. Zapravo, radi se o jedinoj fazi konkursne procedure u kojoj se materijalno ocjenjuju prijavljeni kandidati i <i>de facto</i> vrši izbor kandidata. Sam ulazni intervju preciznije je uređen Pravilnikom o jedinstvenim pravilima i proceduri javne konkurencije za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika. Osim prednje navedene definicije ulaznog intervjua (pogledati: Elementi konkursne procedure), Pravilnik još uređuje maksimalno trajanje intervjua, raspon bodova koje članovi komisije mogu dodijeliti, te propisuje obavezu svih članova Komisije da u istom učestvuju, kao i obavezu komisije da vodi zapisnik o toku razgovora za svakog kandidata i u koji će biti upisana pitanja i bodovi dodijeljeni od svakog člana komisije. Takođe, kao uslov da bi određeni kandidat bio uspješan u postupku prijema, Pravilnik određuje da isti mora ostvariti više od 50% od mogućeg broja bodova dodijeljenih od članova konkursne komisije. Na kraju, Pravilnik propisuje da konačan rezultat konkurencije (odnosno postupka prijema), predstavlja ukupan zbir bodova dodijeljenih od svakog člana Komisije.</p>
	Utvrđivanje liste uspješnih kandidata	<p>Pitanje liste uspješnih kandidata takođe je Zakonom prepušteno na bliže uređivanje Pravilnikom o jedinstvenim pravilima i proceduri javne konkurencije za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika. Pravilnik tako propisuje da, nakon utvrđivanja konačnih rezultata javne konkurencije, komisija sačinjava listu uspješnih kandidata i istu sa kompletnom dokumentacijom dostavlja Agenciji. Zatim Agencija, nakon što ocijeni da je komisija postupila u skladu sa pravilnikom, potvrđuje listu i sačinjava prijedlog za zapošljavanje i postavljenje najuspješnijeg kandidata sa liste. Takođe, Agencija ostale uspješne kandidate stavlja na rezervni spisak po broju bodova kandidata. U slučaju da tom prilikom Agencija utvrdi da komisija nije postupila u skladu sa odredbama Pravilnika, Agencija ponovo saziva komisiju ili provodi postupak za formiranje nove komisije. Konačno, Agencija objavljuje rezultate javne konkurencije na stranici Agencije.</p>
	Odabir i postavljenje državnog službenika	<p>Akt/rješenje o postavljenju, na prijedlog Agencije, donosi Vlada (za rukovodeće državne službenike) ili rukovodilac organa (za ostale državne službenike). Pravilnik propisuje koju dokumentaciju i u kom roku je izabrani kandidat, prije zasnivanja radnog odnosa, dužan dostaviti. U slučaju da kandidat dokumentaciju ne dostavi u roku ili da komisija utvrdi da kandidat ne ispunjava uslove, pozvaće sljedećeg kandidata sa liste uspješnih kandidata da dostavi dokumentaciju.</p>

		<p>Postupak postavljenja mora se završiti najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema prijedloga Agencije, za državne službenike koje postavlja Vlada, a za ostale državne službenike u roku od 15 dana od dana prijema prijedloga Agencije.</p> <p>Izabrani kandidat dužan je da stupi na rad najkasnije u roku od 15 dana od dana konačnosti rješenja o postavljenju. Ukoliko kandidat u datom roku ne stupi na rad, smatra se da je odustao, pa rukovodilac organa bira drugog kandidata po broju osvojenih bodova sa liste uspješnih kandidata. Ovo pitanje, osim Pravilnikom, uređeno je i samim Zakonom na istovjetan način.</p>
<p>Zaštita prava u postupku zapošljavanja u organe državne službe</p>		<p>Zakon o državnim službenicima RS predviđa pravo žalbe u postupku zapošljavanja i uređuje osnovna pitanja u vezi s ostvarivanjem tog prava. Osim toga, Zakonom je osnovan Odbor državne uprave za žalbe kao žalbeni organ.</p> <p>Žalba se u pravilu podnosi Odboru, osim ako je riječ o državnim službenicima koje postavlja Vlada, u kojem se slučaju protiv rješenja o postavljenju može pokrenuti upravni spor u roku od 30 dana od dana prijema rješenja.</p> <p>Obavještenje i rješenje o postavljenju dostavlja se svim kandidatima koji su učestvovali na intervjuu. Kandidati imaju pravo izjaviti žalbu u roku od 15 dana od dana prijema ako, kako Zakon propisuje, smatraju da su se u postupku desile takve nepravilnosti koje bi mogle uticati na objektivnost njegovog ishoda.</p> <p>Odluku o žalbi donosi Odbor državne uprave za žalbe, sastavljen od predsjednika i dva člana, većinom glasova prisutnih članova Odbora, kako je to propisano Poslovnikom o radu Odbora. Prvostepeni organ dostavlja Odboru žalbu i sve spise koji se odnose na predmet i izjašnjenje po svakom navodu žalbe na obrascu koji propisuje Odbor. Zanimljivo, Poslovnikom je propisano da Odbor može odlučiti da u predmetu u kojem je donio odluku, a prije dostavljanja odluke strankama, ponovo otvori raspravu i donese drugačiju odluku.</p>