

Politika osiguravanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u hrvatskoj državnoj upravi

*Kristina Ratković**

Uvod

Ustav Republike Hrvatske, u čl. 14., jamči svim građanima prava i slobode, neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Pred zakonom su svi jednaki. Isto tako, sukladno čl. 44. Ustava Republike Hrvatske, svatko ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe. Međutim, pravni propisi u Republici Hrvatskoj tu načelnu jednakost građana ne provode dosljedno, utvrđujući prednost ili privilegiranje pojedinih osoba u raznim postupcima. Pozitivna diskriminacija podrazumijeva različit postupak prema pojedincima ili skupinama. Određene skupine privilegiraju se u odnosu prema većini drugog stanovništva. Ustavni sud je u odluci od 21. ožujka 2007. izrazio pravno stajalište da čl. 14. Ustava ne zabranjuje zakonodavcu da prava i obveze pojedinih istovrsnih ili sličnih skupina uređuje različito, ako se time ispravljaju postojeće nejednakosti među tim skupinama ili za to postoje drugi opravdani, na Ustavu utemeljeni razlozi. Različito uređenje prava i obveza, međutim, smatrat će se diskriminirajućim ako propisano razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako se time ne ostvaruje legitimni

* Kristina Ratković, Središnji državni ured za upravu Republike Hrvatske (Central State Office for Administration of the Republic of Croatia)

cilj ili ako ne postoji razmjernost između propisane zakonske mjere i cilja koji se nastoji postići.¹

Republika Hrvatska, kao država u statusu kandidata za članstvo u Europskoj uniji (od 20. lipnja 2004.), preuzela je niz obveza koje je dužna ispuniti ako želi postati ravnopravnom članicom Europske unije. U postupku približavanja Europskoj uniji, Republika Hrvatska obvezna je ispuniti i iskazala je spremnost ispuniti sve kriterije, od kojih se kao osobito značajni za ovaj rad u nastavku navode Kopenhaški i Madridski.²

Kopenhaški (politički) kriterij za članstvo u Europskoj uniji zahtijeva da država ima stabilne institucije koje, između ostaloga, jamče ljudska prava, poštovanje i zaštitu nacionalnih manjina. Istodobno, Madridski (administrativni) kriterij traži jačanje administrativne sposobnosti, stvaranje učinkovitoga sustava državne uprave s ciljem osiguravanja učinkovitog procesa usvajanja i provedbe pravne stečevine EU. Radi ostvarenja toga cilja, potrebno je profesionalizirati državnu upravu, jačati sposobnosti zaposlenih u državnoj upravi, razdvojiti strateško-planske i nadzorne od operativno-izvršnih poslova i slično.³ Činjenica je da u hrvatskoj državnoj upravi veći dio državnih službenika obavlja operativno-izvršne poslove te da strateško-planske i nadzorne poslove obavlja tek manji dio nedovoljno educiranog osoblja. Više od 50 posto zaposlenih u državnoj upravi službenici su srednje stručne spreme.

Doneseni su novi propisi o državnim službenicima, ali javna politika (*policy*) zapošljavanja u državnoj službi ne postoji. Ona bi trebala uključiti sve segmente i probleme u zapošljavanju, kao i osiguravanje jamstva zaštite ljudskih prava.

Od državnih službenika zahtijeva se da izrađuju strategije i sudjeluju u oblikovanju javnih politika, a da pri tome do sada nisu postojali odgovarajući programi izobrazbe koji bi ih uputili kako se ti poslovi rade.⁴ Veći dio odluka donosi se bez prethodno osmišljene javne politike i državni službenici

¹ Odluka Ustavnog suda U-I-764/2004, U-I-2578/2004, U-I-2670/2004, U-I-3006/2004 i U-I-1452/2005 (Narodne novine 34/07).

² Europsko vijeće u Kopenhagenu je 22. lipnja 1993. utvrdilo tri kriterija za članstvo: politički, pravni i gospodarski. Europsko vijeće u Madridu u prosincu 1995. zaključilo je da provedbu svih reformi nužno mora pratiti i odgovarajuće upravno ustrojstvo.

³ Vidjeti E. Pusić, Hrvatska javna uprava i pregovori o pridruživanju Europskoj uniji, *Hrvatska javna uprava*, 1 (2005).

⁴ Katalog programa izobrazbe Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za 2007. godinu sadržava više programa koji su vezani uz upoznavanje s temama kao što su javne politike, javni menadžment i dobro upravljanje, europski upravni prostor i moderna javna uprava, razvojno planiranje i sl.

sudjeluju ponajviše u fazi implementacije tih odluka. Inicijativa, izbor između više mogućnosti, odlučivanje, implementacija i evaluacija⁵ najčešće se provodi u uskim krugovima, bez sudjelovanja aktera koji bi mogli dati svoj doprinos odlučivanju o problemima društva kao cjeline. Utvrđivanjem javne politike zapošljavanja treba obuhvatiti i prava svih društvenih skupina za koje postoji opravdan razlog da im se utvrdi različit postupak zapošljavanja jer postoje jasni pokazatelji njihove nejednakosti u odnosu prema ostalim građanima. Međutim, propisi kojima se jamče prava određenih društvenih skupina na prednost pri zapošljavanju međusobno nisu usklađeni iako, načelno, vode istom cilju – osigurati određenim društvenim skupinama sudjelovanje u obavljanju javnih poslova. Tema ovoga rada je specifičnost odluka državne vlasti kojima se nastoji osigurati zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u obavljanju poslova državne uprave. Pripadnicima svih nacionalnih manjina Ustav Republike Hrvatske jamči slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom te kulturnu autonomiju.

U Republici Hrvatskoj, prema posljednjem popisu stanovništva iz 2001., živjela su ukupno 331.383 pripadnika nacionalnih manjina, od ukupno 4.437.460 stanovnika, odnosno 7,47% ukupnog stanovništva.⁶

Nacionalna manjina je skupina hrvatskih državljana pripadnici koje su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njezini članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.

Prema popisu stanovništva iz 2001., popisane su ove nacionalne manjine: Albanci, Bošnjaci, Crnogorci, Česi, Jugoslaveni, Mađari, Makedonci, Muslimani, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusini, Slovaci, Slovenci, Srbi, Talijani, Ukrajinci, Židovi, regionalni, neizjašnjeni, ostali, nepoznati.

U tijelima državne uprave na dan donošenja Plana prijema u tijela državne uprave, stručnu službu i urede Vlade Republike Hrvatske za 2006., bilo je ukupno 28.779 zaposlenih državnih službenika u središnjim tijelima državne uprave i uredima državne uprave u županijama. Planom nisu obuhvaćeni pripadnici nacionalnih manjina (postojeće stanje kao niti planiranje zapošljavanja). Na dan donošenja Plana prijema za 2007. bilo je zaposleno ukupno 25.220 državnih službenika u navedenim tijelima, bez Ministarstva unutarnjih poslova. Ukupno je bilo zaposleno 1.779 pripadnika nacionalnih manjina.

⁵ O pojedinim fazama *policy* procesa I. Grdešić, *Političko odlučivanje*, Alinea, 1995.

⁶ Izvor: www.dzs.hr

Podaci se prikazuju bez Ministarstva unutarnjih poslova, sukladno odredbama Zakona o zaštiti osobnih podataka, ali je podatak o broju pripadnika nacionalnih manjina objavljen.⁷

Odluke kojima se osigurava zastupljenost nacionalnih manjina

Hrvatski sabor odgovorio je na problem osiguravanja zastupljenosti nacionalnih manjina u obavljanju poslova državne uprave u sklopu organskog zakona – Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02). Ustavni zakon jamči pripadnicima nacionalnih manjina niz prava (npr. na zastupljenost u Hrvatskom saboru, predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, vijeću nacionalnih manjina i sl.) te između ostaloga i pravo na zastupljenost u obavljanju poslova državne uprave u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima.

Problem zastupljenosti pokušao se riješiti davanjem prednosti pri zapošljavanju pripadnicima nacionalnih manjina, što se u praksi pokazalo kao rješenje koje bez dodatnih aktivnosti ne daje rezultate. Postavlja se pitanje je li u vrijeme donošenja navedenoga Ustavnog zakona postojalo više mogućnosti kao odgovor na problem, ali ako i jest, prihvaćeno je rješenje bez predviđanja posljedica koje ono može proizvesti.

Odredba čl. 22/2. Ustavnog zakona glasi:

Pripadnicima nacionalnih manjina osigurava se zastupljenost u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima sukladno odredbama posebnog zakona, vodeći računa o sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj je ustrojeno tijelo državne uprave ili pravosudno tijelo i stečenim pravima.

Prema odredbi čl. 22/4., u popunjavanju radnih mjesta iz navedenog stavka prednost pod istim uvjetima imaju predstavnici nacionalnih manjina.

Zakon o državnim službenicima (NN 92/05 i 142/06) sadržava odredbe o obvezatnom planiranju zapošljavanja i ostvarivanju prava prednosti pri zapošljavanju u tijelima državne uprave. Za pripadnike nacionalnih manjina to je odredba čl. 42/2.:

⁷ Izvor: www.uprava.hr, Zapošljavanje u državnim tijelima, Plan prijema za 2006. godinu (NN 25/06) i Plan prijema za 2007. godinu (NN 24/07).

Planom prijema u državnu službu utvrđuje se i popunjenost radnih mjesta u državnom tijelu pripadnicima nacionalnih manjina i planira zapošljavanje potrebnog broja državnih službenika pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarenja zastupljenosti sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina i zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave.

Nadalje, čl. 45/3. Zakona o državnim službenicima propisuje:

Kandidat koji ima pravo prednosti kod prijema u državnu službu prema posebnom zakonu, dužan je u prijavi na natječaj pozvati se na to pravo i ima prednost u odnosu na ostale kandidate samo pod jednakim uvjetima.

Čl. 8. Zakona o sustavu državne uprave (NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 59/01 i 199/03) propisano je:

Pripadnicima nacionalnih manjina iz članka 22. stavka 2. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina osigurava se zastupljenost u ministarstvima i državnim upravnim organizacijama, vodeći računa o njihovom ukupnom udjelu u stanovništvu Republike Hrvatske, a u uredima državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave vodeći računa o njihovom ukupnom udjelu u stanovništvu županije.

Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) nadzire provedbu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave.

Problemi usko vezani s tim problemom jesu i davanje prednosti pri zapošljavanju:

- djetetu smrtno stradalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata bez obaju roditelja, HRVI iz Domovinskog rata, članu obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, dragovoljcu iz Domovinskog rata, hrvatskom branitelju iz Domovinskog rata – sukladno odredbama Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN 174/04 i 92/05),
- osobama s invaliditetom – sukladno odredbama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (NN 143/02 i 33/05),
- osobama za radom kojih je u državnoj službi prestala potreba, u roku dvije godine od prestanka zaposlenja (Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike),
- podazastupljenom spolu (sukladno odredbama Zakona o radu).

Sve te odluke državne vlasti u međusobnom su sukobu, budući da se u praksi ne može istodobno provesti jedna odluka, a da to ne bude na štetu druge. U praksi je nemoguće dati prednost hrvatskom branitelju iz Domo-

vinskog rata, a da to ne potakne pitanje zašto nije dana prednost pripadniku nacionalnih manjina ili invalidu, ili obratno. Implementacija tih odluka praktično je moguća jedino redefiniranjem samih tih odluka tijekom postupka zapošljavanja u državnim tijelima a provedba u skladu s nizom drugih propisa. Pravno, prednost bi trebali ostvarivati pripadnici nacionalnih manjina, budući da je njihovo pravo utvrđeno ustavnim zakonom. U praksi to, međutim, povlači niz društvenih posljedica. Dakle, svi nedostaci i potrebe promjene politike naziru se u fazi implementacije. Odluke bi se nakon određenog vremena primjene (ili neprimjenjivosti u praksi) trebale mijenjati na inicijativu aktera koji provode implementaciju ili subjekata na koje se odluke odnose, a često i širih skupina građana koji se smatraju zaklutim zbog provođenja odluka (i time su stavljeni u neravnopravni položaj). Stoga se nameće zaključak da u postupak prije donošenja navedenih propisa nisu uključeni svi akteri, osobito stručnjaci, kao ni službenici koji rade na poslovima zapošljavanja u tijelima državne vlasti.

U provedbi politike nacionalnih manjina možemo prepoznati veći broj državnih i nedržavnih aktera, kao što je Vlada Republike Hrvatske, Hrvatski sabor odnosno njegovi resorni odbori za nacionalne manjine, Savjet za nacionalne manjine, Ured za nacionalne manjine, tijela državne vlasti, institucije Europske unije, Misija OESS-a u Republici Hrvatskoj, udruge i političke stranke koje okupljaju pripadnike nacionalnih manjina (primjerice Srpski demokratski forum, Srpska demokratska stranka i sl.), pa i pojedinci koji nastoje utjecati na provođenje ili neprovođenje navedenih odredbi. Uobičajen je pritisak Misije OESS-a u Republici Hrvatskoj na državna tijela kojoj se redovito moraju dostavljati izvješća o napretku u promicanju prava nacionalnih manjina, pri čemu se ne pokazuje posebno razumijevanje za poteškoće koje odluke izazivaju u primjeni.

Mediji i nacionalne manjine

Zanimljiv je podatak da se u medijima govori o nacionalnim manjinama, uobičajeno, u slučajevima međunacionalnih sukoba ili lokalnih sukoba stanovništva kojima se daje obilježje međunacionalnog sukoba (koje to ponekad i nije).

Pri donošenju Plana prijema u tijela državne uprave, stručnu službu i urede Vlade Republike Hrvatske za 2006. godinu, većina medija osvrnula se kritički na prikazane potrebe prijema u državnu službu, međutim ni u jednom mediju nije dotaknuta tema nacionalnih manjina. Navedeni podatak iznenađuje jer sam Plan prijema ne sadržava podatke o pripadnicima

nacionalnih manjina, kako to određuje Zakon o državnim službenicima. Nakon donošenja Plana prijema za 2007. godinu, upućeno je priopćenje medijima pa je istaknuta činjenica da se vodi računa o zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina. Postavlja se pitanje je li problem nacionalnih manjina malo istaknut u medijima zbog nezainteresiranosti medija, slabe organiziranosti i vodstva pripadnika nacionalnih manjina, malog interesa ostalog stanovništva koje se bavi više ostalim inter i intrapersonalnim problemima ili iz nekih drugih razloga. Međutim, javno eksponiranje problema zapošljavanja nacionalnih manjina povlači za sobom i pitanje osiguravanja zastupljenosti ostalim skupinama građana kojima se jamči pravo na zastupljenost u obavljanju javnih poslova. Pozitivna diskriminacija, odnosno davanje prednosti, uobičajeno izaziva otpor građana, što se osobito pokazalo na primjeru izravnog upisa u srednje škole i visoka učilišta pod uvjetom da kandidati prijeđu bodovni odnosno razredbeni prag te da zadovolje na ispitu sposobnosti i darovitosti u srednjim školama i visokim učilištima u kojima se provodi prijamni ispit. Takav je upis propisan odredbom čl. 53. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, a ukinut je odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske 20. prosinca 2006.⁸

Implementacija Ustavnog zakona i Zakona o državnim službenicima

1. *Top down* model (pogled »od vrha prema dnu«)

Promatrajući provedbu Ustavnog zakona i Zakona o državnim službenicima kao administrativni proces primjene navedenih odluka, bez osvrtnja na pitanja moći i utjecaja, konfliktnih vrijednosti i interesa, implementacijske aktivnosti su sljedeće:

a) *Organizacija*

Središnji državni ured za upravu nadležan je za poslove planiranja, upravljanja i razvoja kadrova u tijelima državne uprave, koordiniranje rada

⁸ Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-4585/2005, U-I-4799/2005, U-I-2446/2006, U-I-3502/2006 od 20. prosinca 2006. (NN 02/07) ukinuta je odredba čl. 53. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji.

jedinica za obavljanje navedenih poslova u pojedinim tijelima državne uprave te između ostaloga i za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te praćenje provedbe Zakona o državnim službenicima. Središnji državni ured za upravu s navedenim je nazivom ustrojen tijekom 2004., formalnopravno samo mu je promijenjen naziv (bivše Ministarstvo uprave, Državno ravnateljstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, dio Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave). Nadalje, pored navedenog tijela državne uprave, za provođenje odluka o zastupljenosti nacionalnih manjina zadužena su sva državna tijela (dakle tijela državne uprave i ostala državna tijela) kad provode postupke prijema u državnu službu. Pri tome, odlučujući je utjecaj i sposobnost Središnjeg državnog ureda za upravu da osigura procedure za dosljedno provođenje odluka u području zapošljavanja te za predlaganje i osiguravanje provedbe procedura koje nisu regulirane propisima.

b) Interpretacija

Odlukama o provedbi zastupljenosti nacionalnih manjina ne može se prigovoriti da nisu jasne, ali je osnovni prigovor njihova nepreciznost. Nakon što definiramo tko su pripadnici nacionalnih manjina, predstoji zadatak izračunavanja udjela tih pripadnika u:

- ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske (za tijela državne uprave koja su ustrojena za područje Republike Hrvatske),
- na razini županija (za urede državne uprave u županijama).

Pitanje koje se postavlja (i stoga se odredbe različito interpretiraju) jest računa li se udio zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina kao zbroj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave (dakle ukupni broj pripadnika nacionalnih manjina u svim ministarstvima, središnjim državnim uredima, državnim upravnim organizacijama) ili za svaku nacionalnu manjinu posebno u svakome od tih tijela. Obično se prihvaća prvo tumačenje. Tijela državne uprave koja imaju veći broj područnih jedinica u pojedinim županijama (npr. Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo financija i sl.) u pravilu i zapošljavaju veći broj pripadnika nacionalnih manjina, međutim njihov se udio računa prema sudjelovanju u stanovništvu na razini Republike Hrvatske jer su ta tijela odnosno ministarstva ustrojena na razini Republike Hrvatske, a ne pojedine županije.

Za urede državne uprave u županijama problem je malo ublažen jer se udio računa prema sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u stanovništvu županije i ti uredi uglavnom zapošljavaju veći broj pripadnika nacio-

nalnih manjina. To je i razumljivo jer su ustrojeni za teritorijalno različite jedinice, dok sva ostala tijela državne uprave imaju sjedište u Zagrebu.

Također, postavlja se pitanje zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u pravosudnim tijelima, koja su također dužna osigurati njihovu zastupljenost sukladno odredbama Ustavnog zakona. U ovom trenutku ne postoje dostupni podaci iz kojih bi se vidjelo sadašnje stanje, kao ni plan prijema u državnu službu u kojem bi se planiralo zapošljavanje nacionalnih manjina u pravosudnim tijelima.

Pravno gledajući, propise je potrebno interpretirati i u kontekstu ostalih propisa u raznim područjima, koji znatno otežavaju implementaciju odredaba Ustavnog zakona i Zakona o državnim službenicima. Tako npr. Zakon o zaštiti osobnih podataka⁹ te uvodno navedene odredbe Ustava o pravu na slobodno izražavanje nacionalne pripadnosti zabranjuju postavljanje pitanja o nacionalnoj pripadnosti. Isto tako, odredbe Zakona o državnim službenicima, na koje je već prije upozoreno, omogućuju pravo prednosti pri zapošljavanju pod jednakim uvjetima kandidatima koji se pozovu na pravo prednosti u prijavi na javni natječaj.

Dakle, nasuprot odlukama na temelju kojih se mora planirati zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina i dati im pod jednakim uvjetima prednost pri zapošljavanju ako se pozovu na pravo prednosti, stoje odluke na temelju kojih se ti pripadnici nisu dužni izjasniti o svojoj nacionalnoj pripadnosti niti im se smije postaviti takvo pitanje. To je u praksi problem jer se podaci o trenutačnom stanju zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina ne mogu ni prikupiti kao sigurni podaci, već samo kao uzorak dobiven od pripadnika koji su se tako izjasnili ili je pak taj podatak uzet iz postojećih osobnih dosjea državnih službenika i namještenika.¹⁰ Najčešće se u osiguravanju zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina (koji se pozovu na pravo prednosti pri zapošljavanju) i pripremi izvješća o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave koriste upravo postojeći podaci u osobnim dosjeima službenika i namještenika. Stoga se interpretacija prilagođuje podacima koji su zapravo zastarjeli i

⁹ Zakon o zaštiti osobnih podataka objavljen je u NN 103/03. Prema odredbama tog zakona, zabranjeno je prikupljanje i daljnja obrada osobnih podataka koji se odnose na rasno ili etničko podrijetlo, politička stajališta, vjerska ili druga uvjerenja, sindikalno članstvo, zdravlje ili spolni život i osobnih podataka o kaznenom i prekršajnom postupku (posebne kategorije osobnih podataka).

¹⁰ Osobni očevidnici državnih službenika i namještenika uspostavljeni su nakon stupanja na snagu Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti 1994. te se koriste i sada do uspostave centraliziranog sustava upravljanja ljudskim potencijalima.

ne pokazuju stvarno stanje (ovisno o dužini radnog staža osoba u državnoj upravi, budući da se osobni dosje formira prilikom prvog zaposlenja u državnoj službi). Pri zapošljavanju, prema postojećim podacima, kandidati se vrlo rijetko pozivaju na pravo prednosti kao pripadnici nacionalnih manjina.

c) Provedba

U Planu prijema u državnu službu u tijela državne uprave, stručne službe i urede Vlade Republike Hrvatske za 2006. broj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina nije prikazan, niti je planirano njihovo zapošljavanje. U Planu prijema iz 2007. za navedena tijela utvrđen je podatak o pripadnicima nacionalnih manjina koji su se izjasnili o svojoj pripadnosti i planira se zapošljavanje ukupno 290 pripadnika nacionalnih manjina, odnosno 238 u središnjim tijelima državne uprave i 52 u uredima državne uprave u županijama.

Kako postići ostvarivanje Plana prijema? Samo utvrđivanje potreba zapošljavanja nije mjera koja može proizvesti učinke ako se ne provedu dodatne aktivnosti. Načelno je postignuto podizanje kvalitete rada natječajnih komisija i poboljšana je procedura zapošljavanja. Natječajne komisije trebale bi se pridržavati objektivnih kriterija pri izboru kandidata za državnu službu i stalno se stručno usavršavati kroz programe izobrazbe iz područja zapošljavanja. Tako se želi postići da natječajne komisije profesionalno obavljaju svoj posao te da njihovi članovi imaju znanja o pravnom dijelu provođenja zapošljavanja, metodama strukturiranog intervjua i odabira kandidata. Komisije bi trebale uključivati psihologa te pravnika, stručnjaka upravnog područja u kojem se zapošljavaju kandidati. Prepreke tom nastojanju ukorijenjena su sklonost miješanja politike u izbor kandidata (visok stupanj politizacije općenit je problem državne uprave) koji odlaze nakon mandatnog razdoblja, a nestručni službenici koje su zaposlili ostaju. Profesionalne komisije na koje ne bi bilo mogućnosti utjecaja politike odabirale bi kandidate prema objektivnim kriterijima i jednakom pristupu svim prijavljenim kandidatima. Uvjeti koje kandidati moraju ispunjavati propisani su Zakonom o državnim službenicima, drugim zakonima i pravilnicima o unutarnjem redu. Testovi koji bi trebali objektivno pokazivati sposobnosti, znanja i vještine kandidata omogućili bi selekciju najboljih prije pristupanja kandidata na intervju te se, prema Uredbi o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi (NN 08/06 i 08/07), na intervju pozivaju samo oni kandidati koji su iz svakog područja testiranja ostvarili najmanje 6 bodova (testovi se boduju

dodjeljivanjem bodova od 1 do 10). Testiranje kandidata može se provesti tako da se testovi sastavljaju na dan testiranja i uručuju kandidatima u zatvorenim omotnicama iz informatičkog sustava (koji bi trebalo uspostaviti) te da se ispunjeni testovi komisiji uručuju pod šifrom kako bi se na najmanju moguću mjeru svele moguće zlouporabe pri provedbi testiranja. U praksi, Komisija upućuje kandidate na testiranje, ali često i sama provodi to testiranje, osim ako nije riječ o posebnim znanjima i vještinama kao što su poznavanje stranog jezika i poznavanje rada na računalu.

Jedan od prijedloga za rješavanje problema osiguravanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina bio je prijedlog za raspisivanje natječaja za prijem pripadnika nacionalnih manjina. S obzirom na posljedice koje bi takav prijedlog izazvao (u široj javnosti i kod pripadnika nacionalnih manjina), smatram ga neprihvatljivim.

Informiranje javnosti prihvaćeno je kao vrlo praktičan i uspješan instrument provedbe ove politike. Na web-stranici Središnjeg državnog ureda za upravu objavljeni su svi doneseni planovi prijema u državnu službu, objavljuju se svakodnevno svi javni natječaji i interni oglasi državnih tijela, postavljene su informacije o postupku zapošljavanja, obvezi testiranja znanja i sposobnosti, natječajnoj komisiji, propisima kojima je regulirano pravo prednosti pri zapošljavanju, obvezi kandidata da se pozovu na pravo prednosti ako ga imaju i slično.

Važno je napomenuti izostanak političke podrške. Naime, političke strukture gube interes za te probleme čim prođu izbori, a aktivnije se angažiraju na njima tijekom predizborne kampanje. Stoga se i čelnici državnih tijela u svom mandatnom razdoblju ne bave previše tim pitanjima.

2. *Bottom up* model (pogled »od dna prema vrhu«)

Pokušaj prikaza implementacije odluka nadležnih institucija (Hrvatskog sabora, državnog tajnika Središnjeg državnog ureda za upravu)¹¹ o zastupljenosti nacionalnih manjina u tijelima državne uprave već sam upućuje na to da taj proces nije jednostavno administrativna provedba ili neprovedba

¹¹ Prema odredbi čl. 43. Zakona o državnim službenicima, središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose utvrđuje planove prijema u državnu službu za tijela državne uprave i stručne službe i urede Vlade. S obzirom na to da je čelnik navedenoga tijela državni tajnik, on je ovlašten donositelj tog plana. Planove prijema za druga državna tijela donose čelnici tih tijela (npr. pučki pravobranitelj, pravobranitelj za djecu i sl.). Plan prijema za pravosudna tijela donosi ministar pravosuđa.

odluka. Naprotiv, kroz implementaciju državna uprava nastoji povratno djelovati na donositelje odluka. Odluke koje su donesene provode se u skladu s uvjetima i mogućnostima, a očito je da se početni ciljevi redefini-
riraju u fazi implementacije. Tako je, na poticaj službenika koji u praksi provode postupke zapošljavanja, izmijenjena Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, a podaci o primjeni prikupljeni su tijekom jednogodišnje primjene Uredbe i utvrđivanja problema koji se javljaju u praksi.

Nadalje, pokušava se utjecati na političke strukture vlasti da će provođenje postupka od nepristranih osoba i prema objektivnim kriterijima omogućiti zapošljavanje odgovarajućeg broja pripadnika nacionalnih manjina, kao i svih podzastupljenih društvenih skupina, bez posebnog isticanja njihove prednosti pri zapošljavanju. U konačnici, to će biti rezultat implementacije sasvim drugih propisa, a ne propisa o davanju prednosti pri zapošljavanju, budući da kandidate treba birati prema njihovu znanju, sposobnostima, vještinama i motivaciji za rad u državnoj službi.

Vrednovanje

Neformalno vrednujući te odluke, upozorava se na potrebu još detaljnije analize i konačno i na potrebu promjene odluka. Odluke formulirane u ovom obliku ne postižu svoj cilj ili ga postižu u neznatnom dijelu. Ukidanje se ne preporučuje ako nije usklađeno s ukidanjem odluka kojima se ostvaruje politika zapošljavanja hrvatskih branitelja i ostalih društvenih skupina koje ostvaruju prednost pri zapošljavanju. Izmijeniti ili ukinuti odluke vrlo je teško s obzirom na političke posljedice te većinu potrebnu u Hrvatskom saboru¹² da bi se izmijenio organski zakon, kad govorimo o Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina.

Ako je osnovni kriterij zapošljavanja stručnost službenika, a ne njegova nacionalna pripadnost ili bilo koje drugo obilježje, moguće je razmišljati o ukidanju svih odluka o davanju prednosti posebnim društvenim skupinama. Primjerice, u okviru izmjena i dopuna Zakona o radu već se razmišlja o ukidanju prava prednosti pri zapošljavanju podzastupljenog spola. Isto tako, odlukom Ustavnog suda od 19. travnja 2007. ukinute su određene

¹² Prema čl. 82. Ustava Republike Hrvatske, zakone (organske zakone) kojima se uređuju prava nacionalnih manjina Hrvatski sabor donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

odredbe koje su omogućivale ženama raniji odlazak u mirovinu (primjena od 31. prosinca 2018.), što upućuje na postupnu eliminaciju problema diskriminacije žena.¹³ U praksi, teško je u sudskim postupcima dokazati bilo otvorenu, bilo prikrivenu diskriminaciju na temelju bilo kojeg obilježja. Sve društvene skupine koje se spominju u ovom radu imaju pravo prednosti pod jednakim uvjetima, što znači da moraju postići odgovarajuće rezultate na testiranjima znanja i sposobnosti, psihološkom testiranju i razgovoru s natječajnom komisijom.

Ukidanje tih odluka težak je i dugotrajan proces kojem treba prethoditi ukupna promjena u stajalištima i svijesti ljudi, kao i puna profesionalizacija kadrova u državnoj službi. Neprofesionalni državni službenici trenutačno su velik problem u našoj zemlji i tom problemu treba posvetiti posebnu pozornost kako bi Republika Hrvatska ispunila administrativni kriterij za pristupanje Europskoj uniji.

Planiranje zapošljavanja u državnoj službi trebalo bi obuhvatiti planiranje stručnog kadra, u koje se moraju uvrstiti i pripadnici nacionalnih manjina, hrvatski branitelji, invalidi, oba spola, bez prednosti bilo po kojem kriteriju osim kriterija stručnosti.

Mislim da će te odluke, bez obzira na njihovu neučinkovitost, opstati još dugo vremena, jer strankama na vlasti povećavaju broj glasova pripadnika nacionalnih manjina, smanjuju pritisak institucija Europske unije i OEES-a na nositelje vlasti. Pravno, odluke su zapravo »mrtvo slovo na papiru« i samo simbolično osiguravaju zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u obavljanju poslova državne uprave.

Umjesto zaključka

Nevladina organizacija Human Rights Watch (HRW) objavila je 11. siječnja 2007. godišnje izvješće o stanju ljudskih prava u svijetu. Za Republiku Hrvatsku naglašeni su problemi pripadnika nacionalnih manjina (povratak i reintegriranje hrvatskih Srba). U dijelu izvješća navodi se da je mogućnost zapošljavanja u javnom sektoru za Srbe povratnike i dalje problem usprkos Zakonu o državnim službenicima iz 2005. koji nalaže proporcionalno zapošljavanje Srba u državnim i lokalnim tijelima vlasti i

¹³ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-1152/2000, U-I-1814/2001, U-I-1478/2004, U-I-3137/2004, U-I-3760/2005 (NN 43/07).

na sudovima. Izvješće je u tom dijelu neprecizno jer Zakon ne jamči zastupljenost Srba, već svih pripadnika nacionalnih manjina ovisno o udjelu u stanovništvu i stečenim pravima. Nadalje, zakonska odredba koncipirana je tako da uključuje prednost svih osoba koje to pravo ostvaruju prema posebnim propisima. Dakle, problem nije samo zastupljenost Srba ili drugih pripadnika nacionalnih manjina u obavljanju javnih poslova, već isto tako i zastupljenost osoba s invaliditetom, žena (afirmativne akcije radi promjene položaja žena u društvu) odnosno podzastupljenog spola, hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i drugih kategorija osoba navedenih u Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata. Načelno preteže stajalište u državnoj upravi da se prednost mora dati Ustavnom zakonu jer je po rangu viši propis od ostalih zakona koji jamče te prednosti. Međutim, stvarnost i praksa pokazuju da je takvo načelno stajalište vrlo teško provesti, ako se ne uvažavaju neke društvene vrijednosti i stajališta građana, kao i povijesne činjenice koje su još uvijek duboko usađene u svijest ljudi.

Ukidanje prava prednosti pripadnika nacionalnih manjina u ovom se trenutku ne može predložiti kao dobro rješenje. S druge strane, nije prihvatljivo ni stajalište o bodovnom pragu koji moraju proći pripadnici nacionalnih manjina na testiranju pri zapošljavanju jer se u tom slučaju ne osigurava prednost »pod jednakim uvjetima«. U navedenom slučaju prednost bi se davala kandidatima s manjim brojem postignutih bodova na testiranju, ako su prošli određeni bodovni prag. Na neprihvatljivost tog posljednjeg stajališta upućuje i odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske kojom su ukinute odredbe Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata, na što je već upozoreno.

Promicanje i osiguravanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina potrebno je postići drugim mjerama i aktivnostima. Planiranje bi trebalo biti dugoročno (primjerice u srednjoročnom ili dugoročnom planu zapošljavanja koji se utvrđuju za dvije odnosno četiri godine), a u kratkoročnim planovima trebalo bi utvrditi u kojoj se mjeri želi postići zastupljenost u jednoj kalendarskoj godini. Javni natječaji za prijem u državnu službu sadržavaju i sada obavijest svim osobama koje imaju pravo prednosti pri zapošljavanju da se pozovu na tu prednost. U Katalogu programa izobrazbe predviđeni su i neki programi kojima je svrha edukacija postojećih službenika o međunarodnim obvezama i ustavnim odredbama o zaštiti ljudskih prava i građanskih sloboda, primjerice do mjeseca srpnja 2007. održat će se i programi: Ustavna zaštita ljudskih prava i građanskih sloboda i Pravna zaštita etničkih manjina. U Središnjem državnom uredu za upravu ustrojen je Odjel za etiku, koji će putem besplatnog telefona i na druge načine

prikupljati i obrađivati pritužbe na moguće koruptivno i drugo neetičko postupanje u državnoj službi. Krajem 2006. održan je okrugli stol o provedbi čl. 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina: Prijem u službu u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne samouprave.¹⁴

Stajališta ljudi prema zapošljavanju u državnoj upravi moraju se bitno izmijeniti. O nepotizmu u državnoj upravi raspravlja se svakodnevno u javnosti – to načelno negativno stajalište treba izmijeniti strogim pridržavanjem objektivnih mjerila i kriterija, iznošenjem svih informacija o zapošljavanju u javnosti i profesionalnim radom natječajnih komisija. Nakon provedbe objektivnog postupka manja je vjerojatnost da će nekome biti dana prednost samo zato što jest ili što nije pripadnik nacionalne manjine, već će biti izabran prema stručnom kriteriju.

Literatura

Cardona, F., *Assessing the Fulfillment of the Copenhagen Criteria in Public Administrations*. www.sigmaweb.org.

Ethnic minorities in Central and Eastern Europe, 1997.

Grdešić, I., *Političko odlučivanje*, Alinea, 1995.

Leutar, Z., Osobe s invaliditetom i siromaštvo, *Revija za socijalnu politiku*, 3/2006.

Nesporova, A., Zaposlenost i politika tržišta rada u tranzicijskim gospodarstvima, *Revija za socijalnu politiku*, 2/2000.

Položaj nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj – zakonodavstvo i praksa, Centar za ljudska prava, Zagreb 2005.

Pusić, E., Hrvatska javna uprava i pregovori o pridruživanju Europskoj uniji, *Hrvatska javna uprava* 1/2005.

¹⁴ Sažetak rasprave objavljen je na web-stranici: www.osce.org.