



REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

KLASA: 008-01/15-01/11
URBROJ: 401-01/02-16-01
Zagreb, 23. svibnja 2016.

Tijelima javne vlasti

- svima -

PREDMET: Pristup informacijama u postupcima provedbe javnih natječaja za zapošljavanje te postupak izbora i imenovanje putem javnih poziva u tijelima javne vlasti

- smjernice, daju se

Pravo na pristup informacijama je ustavno pravo građana zajamčeno člankom 38. stavkom 4. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 85/10.- pročišćeni tekst i 5/14.) i važno sredstvo za osiguranje vladavine prava i dobrog upravljanja svih razina tijela javne vlasti. Također je preventivni alat za borbu protiv korupcije, koji s jedne strane jača otvorenost rada, a s druge strane sužava prostor zlouporabe tijela javne vlasti, poticajno djelujući na zakonitost i pravilnost u postupanju. Strategija suzbijanja korupcije 2015.-2020. godine („Narodne novine“, broj 26/15.) temelji se na jačanju transparentnosti tijela javne vlasti putem prava na pristup kao preventivnom mehanizmu za suzbijanje korupcije. Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o donošenju Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine („Narodne novine“, broj 79/15.). U okviru Akcijskog plana je kao jedan od horizontalnih ciljeva u kontekstu borbe protiv korupcije identificirano pravo na pristup informacijama kao presudan alat za postizanje transparentnosti i otvorenosti javne vlasti koje su brana korupciji. Navedenim Akcijskim planom je predviđen kao horizontalni cilj 5.1.6. Pravo na pristup informacijama, koji pod brojem 40. određuje aktivnost Povjerenika za informiranje „Izradu Smjernica o pristupu informacijama u postupcima provedbe javnih natječaja za zapošljavanje te postupak izbora i imenovanje putem javnih poziva u tijelima javne vlasti“.

Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13. i 85/15.) u članku 5. točki 2. definira tijela javne vlasti, prema kojoj definiciji su tijela javne vlasti tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl.), kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

Za informacije o radu i odlučivanju tijela javne vlasti postoji izrazit interes javnosti, kao i javni interes da o istima javnost bude upoznata kako bi mogla obavljati svoju nadzornu ulogu te preventivno djelovati na zakonitost i pravilnost rada. Informacije o provedbi natječaja ulaze u krug navedenih informacija, a za njih su građani posebno zainteresirani, kako oni koji su i sami sudionici natječaja, tako i oni koji kao građani prate rad tijela javne vlasti. Tome svjedoči i velik broj zahtjeva, ali i žalbi vezano za informacije o provedbi natječaja i ishodu natječajnih postupaka. Ujedno, način provedbe i rezultati natječaja omogućuju ostvarivanje ustavom zajamčenog prava svakog građanina da bude primljen u javne službe i obavlja javne funkcije iz članka 44. Ustava, a koji glasi: *'Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe'*.

Ujedno, zapošljavanjem u tijelima javne vlasti dolazi do potrošnje javnih sredstava, uzimajući u obzir da se plaće i druga materijalna prava zaposlenih isplaćuju iz proračuna, drugih javnih sredstava odnosno financijskih sredstava svakog tijela javne vlasti, a nesporno je da informacije o tome moraju biti dostupne javnosti, osim ako se radi o informacijama koje su klasificirane stupnjem tajnosti.

Kako se tijela javne vlasti međusobno razlikuju prema svojem pravnom statusu, djelatnostima koje obavljaju, unutarnjoj strukturi i drugim karakteristikama, tako i prilikom zapošljavanja (bilo na određeno ili neodređeno vrijeme) primjenjuju različite propise i drugačije procedure. Provedba javnog natječaja za zapošljavanje u pojedinim kategorijama tijela javne vlasti regulirana je, za pojedine aspekte zapošljavanja, posebnim zakonima primjerice Zakonom o državnim službenicima i namještenicima („Narodne novine“, broj 92/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13., 01/15., 138/15.), Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 86/08., 61/11.), zatim uredbama, primjerice Uredbom o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, („Narodne novine“, broj 74/10., 142/11. i 53/12.) kao i kolektivnim ugovorima, kao što su Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama („Narodne novine“, broj 114/12.), Kolektivni ugovor za zaposlenike u osnovnoškolskim ustanovama („Narodne novine“, broj 63/14.) i dr.

U tim posebnim propisima postoje odredbe o javnoj objavi natječaja i to primjerice u službenom listu Republike Hrvatske, drugim javnim glasilima i službenim listovima te na internetskim stranicama ili oglasnim pločama u tijelima javne vlasti. Međutim, unatoč navedenom postoje određene poteškoće s kojima se susreću tijela javne vlasti iz razloga što za pojedine kategorije tijela javne vlasti ne postoje posebne odredbe o postupku provođenja natječajnog postupka, obavještavanja kandidata o rezultatima natječajnog postupka ili iz razloga što posebnim propisima nisu u potpunosti uređeni postupci uvida u natječajnu dokumentaciju i sl.

Stoga u svrhu pravilne primjene Zakona o pravu na pristup informacijama, a osobito adekvatne primjene prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama kojima se traže informacije o natječajnim postupcima za zapošljavanja u tijelima javne vlasti te zbog propisane obveze objave određenih informacija o rezultatima natječajnog postupka, dajemo smjernice tijelima javne vlasti o postupanjima u sljedećim segmentima:

- I. proaktivne objave informacija vezane za provedbe javnih natječaja za zapošljavanje,

- II. rješavanja zahtjeva za uvid u natječajnu dokumentaciju, te
- III. postupku izbora i imenovanja putem javnih poziva u tijelima javne vlasti.

Potrebno je istaknuti da su ove smjernice rezultat prakse u radu Povjerenika za informiranje izražene u pojedinim odlukama i mišljenjima, a također i u praksi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

I. PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJA O NATJEČAJNOM POSTUPKU

Zakon o pravu na pristup informacijama, propisuje u članku 10. koje sve informacije tijela javne vlasti trebaju objavljivati na svojim Internet stranicama, na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku. U točki 10. navedenog članka posebno se propisuje obveza objave informacija vezanih uz natječajne postupke koje provode tijela javne vlasti. Temeljem navedenog, tijela javne vlasti dužna na svojim Internet stranicama objavljivati obavijesti o raspisanim natječajima, dokumentaciji koja je potrebna za sudjelovanje u natječajnom postupku te nakon provedbe natječajnog postupka, obavijestiti o ishodu natječajnog postupka. Stoga za objavu rezultata natječajnog postupka privola izabranog kandidata nije potrebna s obzirom na pravnu osnovu iz članka 10., stavak 1., točka 10., a koja ukazuje da je zakonodavac u odnosu na ishod natječajnog postupka (ime i prezime i kvalifikacija odabranog kandidata) procijenio pretežitost javnog interesa za informiranje javnosti o zapošljavanju u tijelima javne vlasti (državnim tijelima, lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, javnoj upravi, pravosuđu, javnom sektoru) pred pravom na zaštitu privatnosti.

Kako bi tijela javne vlasti postigla transparentnost u svim fazama zapošljavanja ili imenovanja na javne funkcije obvezna su informirati javnost o planiranom zapošljavanju (objavom plana prijama ili zapošljavanja ili drugog odgovarajućeg dokumenta kojim se utvrđuju planirana zapošljavanja tijekom godine, kad je to propisano), zatim obavijestiti da je određen javni natječaj objavljen, uz navođenje mjesta gdje je objavljen (primjerice Narodne novine, Službeni glasnik, internetska stanica Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, dnevni listovi i sl.). Također su tijela javne vlasti obvezna navesti koju je dokumentaciju potrebno dostaviti prilikom prijave za natječaj, uključujući i potrebne materijale ako je to prikladno (primjerice, ako se traži podnošenje plana rada tijela na čiju se čelnu funkciju natječaj odnosi, potrebno je objaviti i odgovarajuće materijale ili uputiti gdje su objavljeni, kao što su raniji planovi rada ili godišnja izvješća).

Transparentnost provedbe javnih natječaja ne može se ostvariti samo obavještavanjem kandidata koji su sudjelovali u natječajnom postupku o ishodu javnog natječaja, već i objavljivanjem informacija o ishodu natječaja na internetskim stranicama tijela javne vlasti kako bi te informacije bile dostupne javnosti. U praksi, mnoga tijela objavljuju podatke o kandidatima i bodovima ostvarenim u postupku na svojim Internet stranicama, kao što su primjerice Državno sudbeno vijeće.

Tijela javne vlasti su sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama na svojim internetskim stranicama obvezna objaviti obavijest o ishodu natječajnog postupka koja treba sadržavati ime i prezime odabranog kandidata, kao i njegovu stručnu spremu. Navedeni podaci predstavljaju minimalni standard koja su tijela javne vlasti u obvezna objaviti na Internet stranici. Preporuka je da se obavijest o ishodu natječajnog postupka objavljuje najkasnije u roku od 3 dana od dana odabira osobe u natječajnom postupku.

II. RJEŠAVANJE ZAHTJEVA ZA PRISTUP INFORMACIJAMA KOJIM SE TRAŽI UVID U NATJEČAJNU DOKUMENTACIJU

Zainteresirani o natječajnim postupcima te prijavljenim i izabranim kandidatima najčešće su osobe koje su i same sudjelovale u natječajnim postupcima. Međutim, korisnik prava na pristup informacijama o natječajnom postupku može biti i bilo koja fizička ili pravna osoba, bilo strana ili domaća. Sudionici natječaja, odnosno kandidati koji su se natjecali na objavljenom natječaju za popunjavanje radnog mjesta u tijelu javne vlasti svoje pravo da budu informirani o tijeku i provedbi natječajnog postupka ostvaruju temeljem posebnog propisa i svog posebnog svojstva osobe-kandidata u natječajnom postupku. U praksi, međutim, neizabrani kandidati najčešće žele dobiti uvid u natječajnu dokumentaciju drugih kandidata, osobito onih kandidata koji su u postupku natječaja izabrani na radno mjesto te isto pokušavaju ostvariti temeljem odredaba Zakona o pravu na pristup informacijama.

Pri rješavanju potrebno je uzeti u obzir tko je podnositelj zahtjeva i o kakvoj je informaciji riječ. U rješavanju zahtjeva za pristup informacijama koji se odnose na natječajnu dokumentaciju tijelo javne vlasti prvo treba utvrditi je li zahtjev podnio kandidat u postupku ili treća osoba. U samom postupku radi uvida ili pristupa dokumentaciji iz javnog natječaja, treba voditi računa o tome radi li se o dokumentaciji izabranog kandidata, dokumentaciji ostalih kandidata ili odlukama, zapisnicima i bodovanjima u natječajnom postupku a koje utvrđuje odnosno donosi samo tijelo javne vlasti odnosno njegovi ovlašteni službenici ili tijela (npr. natječajna komisija). Napominjemo da svaki sudionik natječaja ima pravo uvida u vlastitu dokumentaciju, a ukoliko mu je to pravo uskraćeno može se obratiti Agenciji za zaštitu osobnih podataka.

a) Kandidat zahtjeva uvid odnosno pristup natječajnoj dokumentaciji

U prvom slučaju, kada se radi o kandidatu, tijelo javne vlasti prvo mora razmotriti imaju li ostali sudionici natječajnog postupka (kandidati) na temelju posebnog propisa pravo uvida u natječajnu dokumentaciju. Stoga, ukoliko je kandidatu temeljem posebnog propisa osigurano pravo na uvid u natječajnu dokumentaciju kao sudioniku natječajnog postupka, ne primjenjuju se odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama s obzirom da je člankom 1. stavkom 3. tog Zakona propisano da se odredbe Zakona ne primjenjuju na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima, kojima je dostupnost informacija iz tih postupaka utvrđena propisom.

U odnosu na pravo kandidata na uvid u natječajnu dokumentaciju potrebno je naglasiti da ovo područje nije u potpunosti regulirano i da je primjer njegova reguliranja Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi („Narodne novine“, broj 74/10., 142/11. i 53/12.) koja u članku 24. propisuje da svi kandidati prijavljeni na javni natječaj, odnosno interni oglas imaju pravo uvida u dokumentaciju koja se odnosi na javni natječaj, odnosno interni oglas, osim u dijelu koji se odnosi na psihološku procjenu te je na zahtjev kandidata državno tijelo dužno kandidata upoznati s rezultatima psihološke procjene koja se na njega odnosi.

Dakle, kada kandidat ostvaruje pravo uvida u dokumentaciju po posebnim propisima, tijelo javne vlasti koje je provelo natječajni postupak treba kandidatima omogućiti uvid u vlastitu

dokumentaciju i rezultate testiranja, uvid u natječajnu dokumentaciju i rezultate testiranja izabranog kandidata, kao i odluke, bodovanja i zapisnike te ostale relevantne materijale nastale u natječajnom postupku (primjerice, bodovi i rang lista svih kandidata nakon provedenog intervjua ili testiranja, ukupna bodovna ili rang lista, zapisnik natječajne komisije). Svrha uvida je primarno omogućiti kandidatima koji nisu primljeni zaštitu svojih prava odnosno ulaganje propisanih pravnih lijekova (prigovora, žalbe, tužbe).

Ukoliko kandidat u postupku provedbe javnog natječaja nema pravo na tražene informacije po posebnim propisima niti se na zapošljavanje primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku (temeljem kojeg bi imali pravo uvida kao osobe s pravnim interesom, sukladno članku 84.) tada se primjenjuje Zakon o pravu na pristup informacijama.

b) Treća osoba zahtjeva pristup natječajnoj dokumentaciji

Treća osoba, koja nije sudjelovala u natječajnom postupku, ima pravo podnijeti zahtjev za pristup informacijama i tražiti pojedine informacije iz natječajnog postupka. To pravo ima svatko, pa i kandidat koji ne ostvaruje pravo temeljem posebnih propisa pa mu je kao i bilo kojoj drugoj osobi koja nije sudionik natječaja, temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama uređen pristup natječajnoj dokumentaciji (pravo uvida, kao i pravo na pravljenje preslika).

U tom slučaju, tijelo javne vlasti postupa sa zahtjevom za pristup informacijama u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama. U načelu, svatko ima pristup natječajnoj dokumentaciji koja uključuje dokumentaciju izabranog kandidata kao što je dokumentacija koja sadrži njegovo ime i prezime, kvalifikacije i vještine potrebne za radno mjesto na koje se prima, a koje su tražene u raspisanom natječaju, kao i odluke, bodovanja i zapisnike te ostale relevantne materijale nastale u natječajnom postupku (primjerice, bodovi i rang lista svih kandidata nakon provedenog intervjua ili testiranja, ukupna bodovna ili rang lista, zapisnik natječajne komisije). U odnosu na dokumentaciju neizabranih kandidata, s obzirom da nisu primljeni na radno mjesto odnosno nisu ili neće biti plaćeni za svoj rad iz javnih sredstava, načelno ne postoji javni interes za uvid, a podaci o uspjehu neizabranih kandidata i time relativan uspjeh izabranog kandidata dostupni su putem odluka, zapisnika i bodovanja. To međutim ne isključuje mogućnost da u konkretnom slučaju može prevladati javni interes za uvidom u dokumentaciju neizabranih kandidata u odnosu na zaštitu osobnih podataka, koji se utvrđuje provedbom testa razmjernosti i javnog interesa.

Ukratko, tijelo javne vlasti koje rješava zahtjev za pristup informacijama kojim se traži natječajna dokumentacija trebalo bi učiniti dostupnima:

1. informacije koje sadrže podatke o zadovoljavanju uvjeta iz natječaja za izabranog kandidata (obrazovanje, radno iskustvo i slično), a u ostalom dijelu bi trebalo prekriti odnosno zacrniti sve osobne podatke izabranog kandidata na službenim dokumentima ili na životopisu kao što su OIB, adresa stanovanja, e-mail, telefon, datum i mjesto rođenja, bračni status i slično, a i one koji nisu od važnosti za stručne uvjete koji se traže u natječaju, a ulaze u krug osobnih podataka. Navedeno postupanje ima pravni temelj u članku 15. stavku 5. Zakona o pravu na pristup informacijama kojim je propisano da ako tražena informacija sadrži i podatak koji podliježe ograničenju iz stavaka 2. i 3. istog članka Zakona (primjerice, sadrži osobne podatke), preostali dijelovi informacije učinit će se dostupnima. Zakon o pravu na pristup informacijama dao je tijelima javne vlasti mogućnost da korisnicima omoguće i

djelomičan pristup informacijama na način da se u traženim dokumentima prekriju (zacrne) oni podaci koji podliježu nekom od ograničenja iz članka 15. stavka 2. i 3. citiranog Zakona. U takvom slučaju donosi se rješenje kojim se djelomično odbija zahtjev korisnika u dijelu u kojem je zatražio dostavu podataka koji podliježu navedenim zakonskim ograničenjima, a preostali dio informacije čini se dostupnim korisniku.

2. odluke o imenovanju komisije ili povjerenstva za provedbu natječajnog postupka, bodovne ili rang liste, zapisnici i sl., pri čemu je potrebno voditi računa o zakonskim ograničenjima koje primjerice mogu biti sadržani u zapisnicima (osobni podaci neizabranih osoba i sl.).

U praksi su moguće i situacije da se u tijeku provedbe natječajnog postupka postavi zahtjev za pristup informacijama u natječajnom postupku. U tim situacijama je potrebno voditi računa o svim činjenicama koje su važne za zakonitost i pravilnost provedbe natječajnog postupka, kao i mogućnosti isticanja ograničenja propisanog u članku 15., stavak 3., točka 1., a kojim se štiti postupak koji je u tijeku. Prilikom rješavanja opisanog zahtjeva postavljenog prije okončanja natječajnog postupka potrebno je provesti test razmjernosti i javnog interesa te razmotriti preteže li javni interes u odnosu na štetu koje može nastati dostavom informacija o natječajnom postupku koji je u tijeku. Načelno, informacije o natječajnom postupku koji je u tijeku (npr. o pojedinostima o kandidatima, relativnom uspjehu u pojedinoj fazi postupka i sl.) sve dok traje postupak ne bi trebale biti javno dostupne, osim općenitih informacija da se natječajni postupak provodi, da je prijavljen određeni broj kandidata, da je testiranju pristupio određen broj kandidata i slično.

U odnosu na postojanje zakonske mogućnosti premještaja zaposlenika iz jednog tijela javne vlasti u drugo treba primijeniti ista pravila kao i kod opisanog postupka zapošljavanja.

Potrebno je naglasiti da je u pojedinim tijelima javne vlasti u praksi moguća situacija da pojedine osobe pošalju tzv. otvorenu molbu za zapošljavanje kojom se ne javljaju na određeni objavljeni javni natječaj, već žele tijelo javne vlasti upoznati sa svojim kvalifikacijama te posebnim znanjima i vještinama kojima smatraju da mogu doprinijeti radu tijela javne vlasti, kako bi ih se moglo uzeti u razmatranje prilikom eventualne potrebe za zaposlenicima. Ukoliko bi korisnik prava na pristup informacijama podnio zahtjev kojim traži informacije o otvorenim zamolbama potrebno je naglasiti da je načelan stav da u tim slučajevima ne preteže javni interes jer osobe koje su podnijele otvorene zamolbe nisu zaposlene u tijelima javne vlasti niti su plaćene javnim sredstvima, te u takvim slučajevima preteže interes zaštite osobnih podataka tih osoba.

Međutim, posebno ističemo da u svim slučajevima podnošenja zahtjeva kako su gore navedeni, bez obzira na ishod postupka, tijelo javne vlasti mora donijeti rješenje o zahtjevu za pristup informacijama, sa svim sastavnim dijelovima, uključujući uputu o pravnom lijeku.

III. IZBOR I IMENOVANJE PUTEM JAVNIH POZIVA

Odabir kandidata na javne funkcije temeljem javnog poziva pod posebnim je povećalom javnosti te je stoga potrebno naglasiti razliku između zapošljavanja i obavljanja određenih javnih funkcija u tijelima javne vlasti.

Sam postupak izbora mora biti javan, u smislu omogućavanja pristupa informacijama javnosti kako bi se ista upoznala s kandidatima na određene javne funkcije i njihovim stručnim kvalifikacijama. To je osobito značajno u slučajevima kada se osim stručnih kvalifikacija traži da izabrana osoba bude javno priznata osoba iz određenog područja ili da ima određeni ugled u određenom području koje je relevantno za konkretnu funkciju.

Prilikom provedbe postupka izbora odnosno imenovanja putem javnog poziva ključne elemente transparentnosti predstavljaju:

- a) objava poziva za kandidaturu sa svim relevantnim podacima i uvjetima, na pristupačnim mjestima (Internet stranica, službeni glasnici, mediji i sl.)
- b) popis kandidata i javna dostupnost životopisa kandidata koji se javljaju za javne funkcije, koji uključuju njihove profesionalne kvalifikacije koje su uvjet za imenovanje odnosno izbor (radno iskustvo, stručne kvalifikacije, posebna znanja i vještine i sl.).
- c) objava rezultata postupka.

Ukoliko bi životopisi osoba koje su se javile na javni poziv sadržavali osobne podatke (primjerice, adresa stanovanja, broj mobitela), kao i u slučaju natječaja za radna mjesta, te je podatke potrebno zaštititi.

S obzirom da u slučaju obavljanja javnih funkcija na vodeće položaje u državnim i drugim tijelima (čelnici neovisnih tijela ili povjerenstava koje imenuje Hrvatski sabor, suci Ustavnog suda, čelnici komora, itd.) postoji poseban interes javnosti izražen i kroz spomenutu ustavnu odredbu iz članka 44., pojedina tijela razvila su dobru praksu da se isti podaci objavljuju na internetskoj stranici tijela javne vlasti koje je nositelj imenovanja odnosno izbora. Javnost podataka o kandidatima i njihovim životopisima dobila je potvrdu i u nedavnoj odluci Ustavnog suda (Broj: U-III-2599/2012, od 7. travnja 2016.) u odnosu na životopise kandidata za predsjednika i članove Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa koji je zauzeo stajalište da životopisi kandidata nisu privatna već javna stvar.

U svrhu ispravne provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama kada se radi o pristupu informacijama u postupcima provedbe javnih natječaja za zapošljavanje te postupcima izbora i imenovanja putem javnih poziva u tijelima javne vlasti, upućujemo tijela javne vlasti da se rukovode odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama uz pojašnjenje utvrđeno ovim Smjernicama.

S poštovanjem,


POVJERENICA ZA INFORMIRANJE

dr.sc. Anamarija Musa, dipl.iur.