

342.951(4-672EU)

EVROPSKI STANDARDI STATUSA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Prof. dr Ljiljana Dapčević-Marković*

Apstrakt:

Jedan od važnih zadataka zemalja kandidata za članstvo u EU jeste implementacija administrativnih principa, procedura, vrednosti i standarda EU. Ključni elemenat koji treba da bude implementiran jesu standardi statusa državnih službenika, te su u radu ti standardi analizirani. Ovo je vrlo bitno zbog veze koja postoji između države i službenika, te ovlašćenja i obaveza koja imaju. Ovi standardi su, takođe, bitni ukoliko želimo da razvijamo efikasan i profesionalan službenički sistem. Da pomenemo neke od njih: zakonitost, stručno usavršavanje, napredovanje, ocenjivanje. Istovremeno, naša zemlja, kao članica Saveta Evrope, ima obavezu da prihvati određene standarde definisane u pravnim aktima Saveta Evrope, a posebno Kodeksu postupanja javnih službenika, kao što su: zakonitost u radu, profesionalizam, depolitizacija, javnost rada.

Ključne reči: Državni službenici, uprava, standardi, Evropska unija, profesionalizam, depolitizacija, selekcija, napredovanje

1. Pojam i formiranje standarda EU

Proces pridruživanja Evropskoj uniji podrazumeva primenu odgovarajućih, unapred definisanih i prihvaćenih standarda u mnogim oblastima, posebno, u oblasti postupanja državnih organa. EU nema nadležnost da državama kandidatima za prijem u članstvo nametne zahteve koji bi za tu državu bili neprihvatljivi, međutim, ona može da zahteva da država u sprovođenju reforme svojih administrativnih kapaciteta, prihvati određene standarde i prihvaćenu dobru praksu. Pre toga, potrebno je spoznati da standardi postoje i da ih treba primenjivati i poštovati, jer predstavljaju "pojednostavljene paradigme i mape neophodne su za ljudsku misao i akciju"¹⁹⁶ Standardi su korisni i kada nam pomažu

* Vanredni profesor za užu naučnu oblast javno pravo na Departmanu za pravne nauke, Univerzitetu u Novom Pazaru, e-mail: ljiljana_dm@yahoo.com.

¹⁹⁶Hantington, S., *Sukob civilizacija i preoblikovanje svjetskog poretka*, Podgorica, 1998, str.31.

da u mnoštvu isprepletanih puteva i mogućih alternative, treba da pronađemo put koji smatramo odgovarajućim za postizanje postavljenog cilja.

Izraz "standard" potiče od engleske reči koja označava "svaku zakonom utvrđenu meru, normalnu meru, merilo, zakonsku novčanu stopu i sl., nešto što važi kao uzor, obrazac, što je priznato kao klasično."¹⁹⁷

Društvena norma kao "pravilo o ponašanju ljudi u društvu, koje postavlja samo društvo, koje je upućeno na volju i svest čoveka"¹⁹⁸ predstavlja osnov za formiranje standarda, kako bi ljudsko ponašanje "učinili onakvim kakvo ono ne bi bilo kada one ne bi postojale."¹⁹⁹ Stoga, kreatori standarda uvek imaju u vidu određenu zamisao o tome šta žele da postignu, vodeći računa da on bude realan i ostvariv.

Kada govorimo o standardima službeničkog sistema, vezujemo se za pravne standarde, kao deo normativnog poretka, odnosno "takvog postojećeg sistema ljudskih, društvenih odnosa (ponašanja ljudi jednih prema drugima), koji je regulisan normama, na koje norme vrše određeni uticaj."²⁰⁰ Kada pravna norma sadrži ovakve pravne standarde, bitno je da u svakom konkretnom slučaju postoji jedno ponašanje koje potpuno odgovara, dok svako drugo predstavlja kršenje pravne norme. Pravni standardi mogu važiti na području jedne države, te su nacionalnog karaktera, ili mogu biti utemeljeni u raznim međunarodnim aktima, bilo da su neposredno propisani ili proizlaze iz tih akata. Zbog toga, pravne standarde smatramo proizvodom organizovanog društva, njihov tvorac je poznato je jedna država ili više njih koje pored njihovog propisivanja, uspostavljaju i mehanizme da se oni poštuju. Standardi se formiraju i praksom drugih organa i tela, kao npr. Suda Evropske unije za službeničke sporove, Evropskog suda pravde ili Evropskog suda za ljudska prava. Kada je u pitanju definisanje standarda u pogledu položaja državnih službenika,²⁰¹ posebno je značajna uloga Suda za službeničke sporove,²⁰² osnovanog Aktom o osnivanju Suda za službeničke sporove,²⁰³ koji je otpočeo sa radom 2005. godine i sedište mu je u Luksemburgu.

Pored pravnih standarda, postoji i korpus zajedničkih vrednosti prilikom postupanja, koje, iako nisu pravno definisane, niti je njihov izvor pravna norma, zbog opšteg prihvatanja kao dobre prakse i široke saglasnosti u njihovoj primeni, imaju faktički karakter standarda. Njihovo neprimenjivanje ne prati sankcija, a njihova snaga je u svesti o njihovoj efektivnosti i poboljšanjima koja se njihovom primenom postižu. Stvaranjem ovih standarda ne dira se u sadržaj i domašaj

¹⁹⁷ prema: Vujaklija, M., *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd, 1980, str.869.

¹⁹⁸ Lukić, R., *Uvod u pravo*, Beograd, 1993, str.31 i dalje.

¹⁹⁹ *Ibidem*

²⁰⁰ *Ibidem*

²⁰¹ Ovde prvenstveno mislimo na službenike zaposlene u institucijama EU.

²⁰² Osnovan je na osnovu člana 257 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, kojim je utvrđeno da Evropski parlament i Savet mogu osnivati specijalizovane sudove za pojedine specifične oblasti, kao što je, u ovom slučaju rešavanje radnopravnih sporova službenika zaposlenih u institucijama Evropske unije.

²⁰³ Sl. list EU, L 333 od 09.11.2004.

pravnih standarda, već se oni dopunjuju stvarajući mrežu prihvaćenih zajedničkih vrednosti.

2. *Evropska načela kvalitetne uprave*

Pridruživanje Evropskoj uniji podrazumeva i proces tzv. "integracije putem prava" (*integration through law*), koji podrazumeva usvajanje zajedničkog sistema vrednosti i principa ustanovljenih odlukama i zaključcima evropskih institucija i organizacija- Evropskog suda pravde, Evropskog saveta i Saveta Evrope, kojima se harmonizuju administrativni sistemi evropskih država.²⁰⁴ Ova pravila karakteristična su za najrazvijenije zemlje sveta u sastavu Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).²⁰⁵ Ovakvo uskladjivanje među državama članicama važan je preduslov što ujednačenijeg sprovođenja odluka organa Unije. Takodje se pred zemlje sa kojima je započet proces pregovaranja za ulazak u Uniju ili su stekle status kandidata postavlja, pored uslova usvajanja, prihvatanja i efikasne primene *acquis communautaire*, i izgradnja administrativnih kapaciteta, odnosno prihvatanje standarda statusa državnih službenika, što sve treba da omogući bezbolan ulazak u "evropski upravni prostor". Posebno je značajan dokument Agenda 2000.²⁰⁶

Definisanje evropskog administrativnog okvira ili evropskog upravnog prostora nije jednostavno zbog toga što se upravno pravo, kao deo javnog prava, zasniva na načelima koja proističu iz tradicije, nacionalnih osobnosti, specifične organizacije države, te je, stoga, i manje podložno promenama usled spoljnih uticaja, pa je upravna doktrina "dugo zauzimala stanovište da su osobnosti nacionalnih upravnih sistema toliko značajne da i samo njihovo poredjenje proizvodi teškoće, dok se o njihovoj harmonizaciji uopšte ne može govoriti."²⁰⁷ Pod "evropskim upravnim prostorom" podrazumeva se relativno uskladjen skup načela i minimalnih standarda kojima se određuju organizacija, delatnost i funkcionisanje organa državne uprave na osnovama *Acquis Communautaire*.²⁰⁸

Pri oceni ispunjenosti uslova i postignutih administrativnih kapaciteta zemalja članica bitni su sledeći kriterijumi kojima se ocenjuje kvalitet i efikasnost javne uprave u zemljama kandidatima:

1. proces formulisanja upravne politike i imehanizmi interministarske koordinacije;

²⁰⁴ Videti: SIGMA Paper No.23, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, 1998, web site: www.oecd.org/puma, sigmaweb, str.14-15.

²⁰⁵ OECD u okviru programa SIGMA pruža pravnu pomoć prilikom pisanja zakona o državnoj upravi I zakona o državnim službenicima, ugradjujući standarde koji se primenjuju u savremenim sistemima javne uprave u trideset najrazvijenijih zemalja sveta.

²⁰⁶ Agenda 2000, deo II, Evropska komisija, DOC/97/7, European Commission Paper, *The European Union: Still Enlarging*, Luxembourg, 2001, str.12-18

²⁰⁷ Prema: Nizzo, C., *Public Administration and European Integration*, SIGMA papers, OECD, web site: www.oecd.org/puma.

²⁰⁸ Kavran, D., *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave*, Pravni život, 9/04.

2. status, prava i dužnosti službenika;
3. finansijski menadžment;
4. javne nabavke;
5. interna finansijska kontrola i
6. glavna kontrola.

Možemo da zaključimo da je stvaranje administrativnih kapaciteta za pristup Evropskoj uniji troslojno: prvo je potrebno prilagodjavanje sistema državne uprave u okvirima opšteg procesa reforme; zatim sledi specifično prilagodjavanje uslovima koji proističu iz politike pridruživanja EU, i, na kraju, razvoj posebnih i potrebnih administrativnih kapaciteta koji će biti u stanju da zadato i realizuju.

3. Standardi statusa državnih službenika

Pojam državnog službenika (Fonctionnaire, Civil servants, Beamten, Angestellte, Civil service, Public servants) u zemljama Evropske unije različito definiše: od lica kome su povereni poslovi državnog službenika i koji ima odgovarajući pravni položaj (Fonctionnaire, Beamten, Public servants), do onih koji obavljaju javne poslove u okviru različitih oblika nedržavne uprave - jedinicama lokalne samouprave, javnim agencijama, javnim službama (Angestellte, Civil servants). U funkcionalnom smislu, javni službenik je svako lice koje vrši poslove javne ili državne službe, bez obzira na to o kom organizacionom obliku vršenja poslova se radi.²⁰⁹

Pravni osnov uređenosti statusa državnih službenika EU predstavljaju pravni akti Unije, kojima se uspostavljaju procedure zapošljavanja, načina selekcije i napredovanja kadrova, način ocenjivanja i stručnog usavršavanja. Posebno je potrebno pomenuti Pravilnik o radu službenika u institucijama Evropske unije.²¹⁰ Ovaj pravilnik se primenjuje na zaposlene u institucijama EU, kao u i telima koje osniva EU, kao što su Evropski ombudsman, Evropski komitet regiona, Evropski komitet za ekonomska isocijalna pitanja, razne agencije i sl. Pored navedenog pravilnika, standardi rada i postupanja državnih službenika uređeni su i Kodeksom dobrog upravnog postupanja, Regulativom o dostupnosti dokumenata javnosti i dr.

Standardi EU koji se odnose na razvoj javnih administracija zemalja kandidata i onih koje to još nisu, ali se nalaze u procesu pridruživanja, polaze od uprave koja treba da bude depolitizovana i profesionalizovana, da pruža pravnu sigurnost i da je pouzdana. Zbog toga se postavljaju određene smernice²¹¹ u pravcu razvoja službeničkog sistema, i one obuhvataju sledeće:

²⁰⁹ Tako se u Nemačkoj pod državnim službenikom podrazumevaju pored lica koja su u službi države, i lica zaposlena u lokalnoj samoupravi i drugim organima na koja se primenjuje režim javnog prava (prema: *The Public Service in Germany*, www.bmi.bund.de, str 56).

²¹⁰ *Staff Regulations of Officials of the European Communities*, European Commission, *Legal issues and questions relating to the Staff Regulations Unit*, 2004, <http://europa.eu.int/eur-lex/>.

²¹¹ *Smernice za razvoj i kontrolu sistema državne uprave za sticanje članstva u Evropskoj uniji*, *Sigma Baselines, Control and Management System Baselines for European Union Membership*, OECD,

- 1) pravni položaj državnih službenika je jedan od najbitnijih elemenata evropske politike u oblasti službeničkih sistema, što podrazumeva usvajanje zakona o državnim službenicima, njihovu relativnu nepromenljivost, kako bi se uspostavila pravna izvesnost službenika u pogledu radnog mesta, relativnu nepromenljivost, uspostavljanje jasne granice između državnih službenika, političara i ostalih zaposlenih u državnoj upravi;²¹²
- 2) zakonitost i odgovornost državnih službenika, što podrazumeva osim jasno definisanog pravnog osnova za postupanje i uspostavljen sistem odgovornosti i mehanizama kontrole (odgovornost državnih službenika prema nadređenima, efektivni mehanizmi unutrašnje i spoljne kontrole i odgovornosti);
- 3) nepristrasnost i integritet državnih službenika, što se postiže nefavorizovanjem nelegitimnih interesa, uspostavljanjem odgovornosti za korupciju, nepotpadanjem pod političke uticaje, uspostavljanjem sistema disciplinske odgovornosti, prijavljivanjem imovnog stanja, donošenjem i poštovanjem etičkog kodeksa;
- 4) efikasno upravljanje ljudskim resursima putem uspostavljanja sistema za upravljanje kadrovima;
- 5) profesionalizam i stabilnost državnih službenika, što se postiže javnim konkursom, zapošljavanjem prema znanjima, vođenjem karijera sa ciljem zadržavanja državnih službenika u upravi;
- 6) sistem javnih konkursa, transparentnost kriterijuma za prijem, selekcija kandidata na osnovu sprovedene provere znanja;
- 7) Uspostavljanje sistema napredovanja na osnovu zasluga i ocenjivanja (merit system);
- 8) uspostavljanje sistema ocenjivanja državnih službenika;
- 9) uspostavljanje sistema nagrađivanja, sistema platnih razreda;
- 10) sistem zaštite stalnog radnog odnosa državnog službenika, kroz jačanje stabilnosti i političke neutralnosti;
- 11) razvoj sposobnosti državnih službenika u oblasti evropskih integracija, organizovanjem obuke u cilju priprema državne uprave za pristupanje EU.²¹³

Pri zapošljavanju državnih službenika u zemljama EU primenjuju se princip jednakosti i sposobnosti kandidata i objektivnost u postupku selekcije. Kod zapošljavanja državnih službenika putem javnog oglašavanja prednosti su u

October, Paris, 1999, str.23-24. Poseban deo u okviru ovog dokumenta su *Smernice za razvoj službeničkog sistema (Civil Service Baselines)*.

²¹² J. Hinrik Meyer-Sahling, *Sustainability of Civil Service reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession, Public Governance and Territorial Development Directorate, Support for Improvement in Governance and Management*, Sigma, Oecd, Sigma Paper No 44, COV/SIGMA (2009/1), May, 2009, Paris, str. 18; Simon, James, *Politički savjetnici i državni službenici u evropskim zemljama* (<http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/39599540.pdf>).

²¹³ Opširnije: Vukašinović-Radojičić, Z., *Evropski službenički sistemi*, Beograd, 2013, str. 49.

slobodnom prijavljivanju na konkurs, višečlanim komisijama koje vrše selekciju kandidata, testiranje stručnosti i znanja kandidata, kao i svojstava ličnosti, probni rad i sl. Često se formiraju posebna tela koja se bave time na nivou države, što je u skladu sa zahtevom EU da se efikasno upravlja kadrovima u državnoj upravi uspostavljanjem centralnih tela za koordinaciju i upravljanje kadrovima.

4. Depolitizacija

Termin *politizacija* ima više značenja. Kao ideološki pojam označava određeni sistem vrednosti koje imaju službenici, a što odlikuje i sve građane. Ovim terminom se najčešće označava pripadnost službenika političkim partijama, pri čemu on eksplicitno ili implicitno podržava određenu političku partiju.²¹⁴ EU stavlja poseban akcenat na pitanje depolitizacije uprave, i to kako u državama članicama, tako i u zemljama kandidatima za prijem u članstvo. Ovo je posebno naglašeno kada su u pitanju rukovodeća radna mesta, čime se nastoji da se uticaj politike na donošenje upravnih odluka minimalizuje. To se postiže postavljanjem standarda u procesu selekcije i izbora kandidata. To, takođe, dovodi do stabilnosti i kontinuiteta, jer sprečava krupne personalne promene u organima državne uprave, doprinosi stabilnosti radnih mesta, sprečava da na najviša radna mesta službenici dolaze na osnovu političkih veza, a istovremeno podstiče *merit system*. Lica koja se nađu na rukovodećim radnim mestima na neki način predstavljaju posrednike između politike i administracije, oni su nosioce primene evropskih upravnih standarda. Stoga je i glavno pitanje utvrđivanje granice između političkog i administrativnog nivoa, odnosno ko su politički izabrana i postavljena lica u organu državne uprave, a od kog nivoa upravljaju nepolitički raspoređeni rukovodioci. Baltičke zemlje ovaj princip strogo poštuju, pa je, tako, najviše službeničko mesto odmah ispod ministra, dok u nekim zemljama EU između ministra i najvišeg činovničkog mesta postoji još nekoliko nivoa političkih pozicija. Tako, npr. u Sloveniji, Mađarskoj, Slovačkoj postoji nekoliko državnih sekretara, sekretara ministarstva i pomoćnika ministara, koji su politički postavljeni. U Poljskoj je ta granica još niža, budući da se između načelnika odeljenja, što je službenička pozicija, i ministra nalazi nekoliko političkih pozicija, gde lica dolaze političkim postavljanjem: državni sekretari, podsekretari, generalni direktor, veći broj direktora i njihovih zamenika.²¹⁵ Broj političkih funkcija je u Letoniji i Litvaniji sveden na jednu. Ministri mogu uticati na izbor time što su članovi komisije za izbor državnog sekretara, ili utiču na sastav komisije. Postavljena lica mogu biti članovi partije, ali su u najvećoj meri, ipak, profesionalni državni službenici.

U Velikoj Britaniji, koja ima nešto više od 3500 viših državnih službenika (*senior civil service*), oko 70 se bira na osnovu diskrecione odluke ministra. Pored posebnog režima selekcije, oni podležu posebnom režimu plaćanja (zajednički

²¹⁴ Opširnije: Meny, Y., Knapp, A., *Government and Politics in Western Europe-Britain, France, Italy, Germany*, third edition, Oxford University Press, New York, 1998, str. 305.

²¹⁵ Pierre, J., Peters, B.G., *Handbook of Public Administration*, London, Sage, 2003.

sistem plata), sistemu ocenjivanja na osnovu definisanih kriterijuma, međuministarskoj mobilnosti, obaveznom stručnom usavršavanju, imaju sigurnost radnog mesta, ali i ograničene mogućnosti zapošljavanja nakon napuštanja državne uprave. Direktori agencija se biraju na period od pet godina.²¹⁶

U Francuskoj važe posebna pravila zapošljavanja i selekcije za najviše državne službenike, kao i ograničenja zapošljavanja nakon napuštanja državne uprave. Oni se biraju na osnovu rezultata prijemnih ispita i njima se upravlja kao grupom tokom karijere.

5. Karijerni sistem

Karijerni sistem se bazira na profesionalnom razvoju zaposlenih i ima sledeće prednosti: odabir najsposobnijih kadrova, njihovo obučavanje, mogućnost napredovanja u karijeri, usvajanje principa javne etike. Nedostaci ovog načina zapošljavanja jesu zatvaranje uprave, budući da ovaj način zapošljavanja ne mora da prati i javni konkurs, već se radi o premeštaju i internom konkursu²¹⁷.

Dominantna obeležja karijernog sistema su:

1. *napredovanje* koje definišemo kao sticanje viših zvanja, odnosno zauzimanje viših pozicija na hijerarhijskoj lestvici, vrši se na osnovu dva kriterijuma: radnog iskustva i rezultata rada. Bitan faktor napredovanja je ocenjivanje, sistem nagradjivanja je baziran na rezultatima rada- tzv. *merit system*. Tako se u Francuskoj formiraju kategorije/tela državnih službenika, a njihovo razvrstavanje se vrši na osnovu obrazovanja i stepena odgovornosti. Državni službenici mogu raditi na raznim radnim mestima u okviru jednog zvanja. U Nemačkoj, koja spada u grupu zatvorenih karijernih sistema, se u okviru iste stručne sprema/karijere²¹⁸ nalaze tri do četiri radna mesta.

2. *mobilitet* predstavlja prelazak državnih službenika iz jednog u drugi organ državne uprave, nakon određenog vremenskog perioda, čime se omogućava da službenici ne rade dugo na "osetljivim poslovima", da upoznaju rad različitih organa državne uprave, stiču raznovrsna znanja i tako grade svoj stručni profil.²¹⁹ Mobilnost je u zemljama EU pravazišla nacionalne granice poslednjih godina, pa se

²¹⁶ Navedeno prema: Vukašinović-Radojičić, Z., *ibidem*, str. 96.

²¹⁷ U Nemačkoj je zastupljen zatvoreni karijerni sistem, koji podrazumeva da državni službenik startuje od najnižeg službeničkog mesta uz probni rad od 3 godine, te da se viša mesta popunjavaju internim konkursom. U Nemačkoj ne postoji centralno telo za upravljanje kadrovima. Slično je i u Francuskoj, koja, takođe, pripada grupi evropskih zemalja sa zatvorenim karijernim sistemom. Radno iskustvo stečeno u privatnom sektoru nije relevantno, te se ta lica mogu zapošljavati samo na najnižim radnim mestima u državnoj upravi.

²¹⁸ Zastupljene su karijera obične službe, karijera srednje službe, karijera više službe i karijera visoke službe (navedeno prema: Vukašinović-Radojičić, Z., *ibidem*, str 101)

²¹⁹ Tako je u Francuskoj, nakon sprovedene reforme 2000. godine, za visoke državne službenike propisana obaveza promene radnog mesta svakih šest godina (navedeno prema: Chaty, Lionel, Vukašinović, Zorica, *Javna uprava u zemljama Evropske Unije i status javnih službenika: poredjenje sa upravom u Srbiji*, Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava, broj 10,2004., str. 1105-1123.).

tako državni službenici povremeno i privremeno "sele" na rad u organe uprave drugih zemalja članica EU. Kako bi se ovakva mobilnost dalje podsticala, ustanovljen je projekat "Centri za informisanje" koji pruža informacije o državnoj upravi, slobodnim radnim mestima i sl.

3. *obuka* (trening) javnih službenika treba da razvije njihove sposobnosti, znanje, umeće, kvalitet rada, a time i uspeh same uprave. Tako u Francuskoj, polaznici Nacionalne škole za javnu upravu nakon okončanja obrazovanja, zauzimaju najviše položaje u državnoj upravi. U Nemačkoj na saveznom nivou postoji Savezna akademija za javnu upravu i Savezni koledž za javnu upravu. Savezna akademija za javnu upravu je osnovana 1969. godine kao deo Saveznog ministarstva za unutrašnje poslove. Predavači su iskusni praktičari, nezavisni predavači, naučni radnici.²²⁰ Zemlje centralne i istočne Evrope su, još tokom priprema za ulazak u EU, dobile određena sredstva od Evropskog socijalnog fonda, radi reforme službeničkog sistema u delu koji podrazumeva jačanje kapaciteta kroz postupak stručnog usavršavanja. Tako u Litvaniji postoji posebno Odeljenje za državne službenike, koje je u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova. Pored toga, 1993. godine osnovan je Institut za javnu upravu, kao centar za stručno usavršavanje državnih službenika. U Mađarskoj je za usavršavanje državnih službenika nadležan Direktor za stručno usavršavanje u javnoj upravi, u Sloveniji je to Upravna akademija, koja je do 2008. godine bila u sastavu Ministarstva za javnu upravu, a kasnije deo Direktorata za menadžment i kadrovska pitanja. U Rumuniji su osnovani Institut za javnu upravu i evropske integracije, Nacionalni institut za upravu i Nacionalna škola za političke i administrativne nauke, U Bugarskoj je osnovan Nacionalni centar za stručno usavršavanje državnih službenika.²²¹

EU je, u cilju postizanja što boljih efekata u usavršavanju i mobilnosti zaposlenih u organima i telima EU, osnovala Evropsku upravnu školu, koja ima za cilj da obezbedi i harmonizuje stručno usavršavanje različitih kategorija zaposlenih. To se postiže u postupku sertifikacije, licenciranja, ispitivanja, standardizacije, ispitivanja, akreditacije, verifikacije i vrednovanja.²²²

6. Standardi Saveta Evrope

Pored standarda čiji tvorac je EU i koji su napred analizirani, pod evropskim standardima mogu se smatrati standardi evropskih regionalnih organizacija.

Standardi statusa državnih službenika formirani su i od strane *Saveta Evrope*, donošenjem *Preporuke br.6 Komiteta ministara zemalja članica Saveta Evrope*²²³

²²⁰ Videti: Milovanović, D., Ničić, J., Davinić, M., *Stručno usavršavanje državnih službenika u Republici Srbiji*, Drugo dopunjeno izdanje, Beograd, 2012, str. 157-159.

²²¹ *ibidem*

²²² Opširnije: http://europa.eu/eas/index_en.htm

²²³ *Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states of the status of public officials in Europe*

kojom se reguliše položaj službenika u državnim organima i agencijama koji se finansiraju iz budžeta. Pored ove preporuke, značajan za rad državnih službenika je i *Kodeks ponašanja javnih službenika*²²⁴, koji je usvojen od strane Komiteta ministara SE 11. maja 2000. godine i predstavlja izvor tzv. mekog prava kojim se regulišu status javnih službenika i osnovni principi rada javne uprave. Razlozi za donošenje ovog Kodeksa jesu postizanje višeg nivoa usaglašenosti i jednakosti među državama članicama, potreba da uprava, koja nesumnjivo ima suštinsku ulogu u demokratskim društvima, svoje raspoloživo osoblje rasporedi tako da mogu da ispune poverene zadatke, što podrazumeva stručnost, potpunu pravnu uređenost i materijalne uslove za rad. Kodeks se, takodje, bavi pitanjima suzbijanja korupcije, budući da, kako je istaknuto, ona predstavlja ozbiljnu pretnju vladavini prava, jednakosti, socijalnoj pravdi, sprečava ekonomski razvoj i ugrožava demokratske institucije i moralne principe društva. Kodeksom se preporučuje zemljama članicama da donesu nacionalne kodekse ponašanja javnih službenika, bazirane na ovom kodeksu i obavezuje se Grupa za borbu protiv korupcije (GRECO) da nadgleda inkorporaciju ovog kodeksa.

Opšta načela rada javnih službenika jesu: načelo zakonitosti i depolitizacije, zaštita javnog interesa i izbegavanje sukoba interesa. Član 8 Kodeksa naglašava da javnom službeniku nije nikada dozvoljeno da koristi prednosti svoje pozicije javnog službenika, kako bi postigao kakav lični interes. Sukob interesa postoji kada kada privatni interes utiče ili počinje da utiče na objektivno obavljanje dužnosti javnog službenika. Privatni interes definisan je kao korist za javnog službenika, članove njegove porodice, bliske rođake i prijatelje, kao i osobe sa kojima ima neki vid poslovne saradnje. Budući da je javni službenik obično jedini koji od početka zna da postoji sukob interesa, to on i ima ličnu odgovornost da bude oprezan u vezi svakog realnog ili potencijalnog sukoba interesa, da preduzme korake kako bi izbegao sukob interesa i da prijavi svom pretpostavljenom sukob interesa čim sazna za njega.

Interesantne su i odredbe Kodeksa koje utvrđuju obavezu izveštavanja o situacijama kada se od javnog službenika zahteva da postupi na nezakonit, nesvrshodan ili neetičan način, o čemu je potrebno odmah obavestiti rukovodioca organa uprave.

Literatura:

- 1) Agenda 2000, deo II, Evropska komisija, DOC/97/7, European Commission Paper, The European Union: Still Enlarging, Luxembourg, 2001
- 2) Chaty, Lionel, Vukašinović, Zorica, Javna uprava u zemljama Evropske Unije i status javnih službenika: poredjenje sa upravom u Srbiji, Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava, broj 10, 2004.,
- 3) Codes of Conduct Public Officials, Rec 2000 (10), 11. May 2000

²²⁴ Codes of Conduct Public Officials, Rec 2000 (10), 11. May 2000.

- 4) Huntington, S., Sukob civilizacija I preoblikovanje svjetskog poretka, Podgorica, 1998, str.31.
- 5) Hinrik Meyer-Sahling, J., Sustainability of Civil Service reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession, Public Governance and Territorial Development Directorate, Support for Improvement in Governance and Management, Sigma, Oecd, Sigma Paper No 44, COV/SIGMA (2009/1), May, 2009, Paris,
- 6) Kavran, D., Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave, Pravni život, 9/04.
- 7) King, S., Regulisanje ponašanja ministara, specijalnih savjetnika i državnih službenika“, University College London, London, 2003
- 8) Lukić, R., Uvod u pravo, Beograd, 1993, str.31 i dalje.
- 9) Meny, Y., Knapp, A., Government and Politics in Western Europe-Britain, France, Italy, Germany, third edition, Oxford University Press, New York, 1998.
- 10) Milovanović, D., Ničić, J., Davinić, M., Stručno usavršavanje državnih službenika u Republici Srbiji, Drugo dopunjeno izdanje, Beograd, 2012
- 11) Nizzo, C., Public Administration and European Integration, SIGMA papers, OECD.

Ostali izvori:

- 1) Pierre, J., Peters, B.G., Handbook of Public Administration, London, Sage, 2003.
- 2) Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states of the status of public officials in Europe
- 3) SIGMA Paper No.23, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, 1998
- 4) Simon, James, Politički savjetnici i državni službenici u evropskim zemljama (<http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/39599540.pdf>).
- 5) Smernice za razvoj i kontrolu sistema državne uprave za sticanje članstva u Evropskoj uniji, Sigma Baselines, Control and Management System Baselines for European Union Membership, OECD, October, Paris, 1999
- 6) Staff Regulations of Officials of the European Communities, European Commission, Legal issues and questions relating to the Staff Regulations Unit, 2004, <http://europa.eu.int/eur-lex/>.
- 7) The Public Service in Germany, www.bmi.bund.de
- 8) Vujaklija, M., Leksikon stranih reči i izraza, Beograd, 1980, str.869.
- 9) Vukašinović-Radojičić, Z., Evropski službenički sistemi, Beograd, 2013.

THE CIVIL SERVICE STATUS AND THE EUROPEAN STANDARDS

PhD Ljiljana Dapčević-Marković

Abstract:

One of the important tasks for each candidate country is to implement administrative principles, procedures, values, standards and practices EU. One of key element which has to be implement is civil service standards. The link between servants and the state is specific because their duties and obligations derive from national legislation. We tried to analyze these EU standards, as well as in order to develop efficient and professional civil service these standards have to be effectively implemented in our legal system, too. Just to mention few of them: mobility, training, promotion, evaluation. In the same time, our country, as a member of Council of Europe is obliged to implement some standards from the Codes of Conduct Public Officials in our legislation: legality, professionalism, depolitisation, transparency,

Keywords: Public officials, administration, standards, European Union, professionalism, depolitisation, selection, promotion.