

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 7

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2017

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Priprema

Dosije studio, Beograd

Štampa

JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-689-3

Tiraž

100

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 7 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 775 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-689-3

1. Лилић, Стеван [уредник], 1948–

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 254213388

STANDARDI PONAŠANJA JAVNIH SLUŽBENIKA U PRAVU REPUBLIKE SRBIJE I EVROPSKI STANDARDI

Apstrakt

U službeničkim sistemima modernih država, pa i Republike Srbije, kao nezaobilazno se postavlja pitanje koji su to standardi ponašanja javnih službenika. Propisivanje određenih standarda ponašanja službenika prilikom vršenja javne funkcije ima za cilj da kod njih stvori jasnu predstavu o svom položaju i ukupnom društvenom značaju delatnosti kojom se bave. S tim u vezi u radu se analizira segment službeničkog sistema koji se odnosi na etiku rada i ponašanja koja je u pravnom smislu utemeljena u sistemskim zakonima i etičkim kodeksima. S druge strane, kao jedan od važnih zadataka zemalja kandidata za članstvo u EU jeste i implementacija administrativnih principa, vrednosti i standarda EU. U okviru evropskih regionalnih, međunarodnih i multilateralnih organizacija doneti su brojni dokumenti u kojima su definisani standardi ponašanja javnih službenika. U ovom delu, predmet pažnje je na analizi standarda ponašanja na nivou EU i evropskih regionalnih organizacija koje su dale veliki doprinos u njihovom definisanju i primeni.

Ključne reči: javni službenici, standardi ponašanja, Republika Srbija, Evropska unija, etički kodeks.

I. UVOD

Proces pridruživanja Evropskoj uniji, između ostalog podrazumeva primenu odgovarajućih, unapred definisanih i prihvaćenih standarda u mnogim oblastima, pa tako i u oblasti postupanja državnih organa. U tom smislu, Evropska unija može da zahteva da država u sprovođenju reforme svojih administrativnih kapaciteta, prihvati određene standarde i prihvaćenu dobru praksu. U cilju razvijanja efikasnog i profesionalnog službeničkog sistema u Srbiji, jako su bitni ustanovljeni standardi EU. 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.

Kada se govori o standardima službeničkog sistema, uglavnom se misli na pravne standarde, kao deo normativnog poretka, odnosno „takvog postojećeg sistema ljudskih, društvenih odnosa (ponašanja ljudi jednih prema drugima), koji

* Maja Stojanović Kerić, master upravnog prava Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. Pravni savetnik, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije.

je regulisan normama, na koje norme vrše određeni uticaj.¹ 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 i u tom slučaju su nacionalnog karaktera, ili mogu biti utemeljeni u raznim međunarodnim aktima, bilo da su neposredno propisani ili proizilaze iz tih akata. Dakle, tvorac standarda je država koja pored njihovog propisivanja, uspostavlja i mehanizme da se oni poštuju. Takođe, standardi se formiraju i praksom drugih organa i tela, npr. Suda Evropske unije za službeničke sporove, Evropskog suda pravde ili Evropskog suda za ljudska prava.

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

Imajući u vidu da je u ovom radu pažnja usmerena na ponašanje javnih službenika, nameće se potreba da se ukaže i na različite definicije i shvatanja pojma javnih (državnih) službenika. Pojam državnih (javnih) službenika se može odrediti u organizacionom i funkcionalnom smislu.² U organizacionom smislu, državni službenici su sva lica koja su zaposlena u državnim organima, državnim organizacijama i službama državnih organa. U funkcionalnom smislu, pojam državni službenik određen je prema vrsti posla koji oni obavljaju. Ovde se u okviru kategorije državnog službenika javljaju i lica koja nisu državni službenici, već su zaposlena u lokalnoj upravi ili javnim službama.³ Zbog nepreciznosti ovih pravnih konstrukcija, pravni propisi i pravna teorija kombinuju oba kriterijuma.⁴ Prema Zakonu o državnim službenicima, državni službenik je osoba čije se radno mesto sastoji od poslova iz delokruga organa državne uprave, uz uslov položenog državnog stručnog ispita. Postoje dva tipa pozicije državnog službenika: državni službenik na položaju i državni službenik izvršilac.

Pojam državnog službenika (Public servants) u zemljama Evropske unije se različito definiše: od lica kome su povereni poslovi državnog službenika i koji ima odgovarajući pravni položaj, do onih koji obavljaju javne poslove u okviru različitih oblika nedržavne uprave – jedinicama lokalne samouprave, javnim agencijama, javnim službama (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.⁵

1 Radomir Lukić, Budimir Košutić, *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2008.

2 Vidi: Eugen Pusić, *Uprava, Knjiga I*, Školska knjiga, Zagreb, 1961.

3 Vidi: Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1998.

4 Vidi: Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metodi rada javne uprave*, Savremena administracija, Beograd, 1959; Eugen Pusić, *Uprava, Knjiga I* Školska knjiga, Zagreb, 1961.

5 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).

S obzirom na različite moguće definicije i podele državnih službenika može se zaključiti da je poželjno pojam službenika izvlačiti iz pozitivnopravnih propisa svake države posebno, jer nije moguće dati jedan opšti pojam javnog službenika koji bi važio istovremeno za sve, a različite pravne sisteme, ili za isti pravni sistem u različito vreme.

II. PRAVNI OKVIR I STANDARDI PONAŠANJA JAVNIH SLUŽBENIKA U SRBIJI

a) *Ustav Republike Srbije i standardi ponašanja javnih službenika*

U ambijentu opšte tendencije reformisanja sistema javne uprave u mnogim evropskim zemljama, u cilju povećanje njene efikasnosti, produktivnosti i standarda usluga koje pruža građanima, javnim službenicima se priznaje specifična uloga u tim procesima usled činjenice da su oni u službi države i njenih građana. Privržena evropskim standardima javne uprave i postojanju zajedničkih vrednosti koje dele zemlje članice Evropske unije, Republika Srbija je, u vezi sa javnim (državnim) službenicima, u svojim zakonima i praksi preuzela neka osnovna načela dobre prakse evropskog upravnog prostora.⁶

Ustav Republike Srbije sadrži izvesne odredbe koje se odnose na zabranu sukoba interesa, nespojivost funkcija i imuniteta.⁷ Kada je u pitanju zabrana sukoba interesa, Ustav propisuje da niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima. Tako, narodni poslanik ili član Vlade ne može istovremeno da bude poslanik u skupštini autonomne pokrajine, ni funkcioner u organima izvršne vlasti i pravosuđa, niti može obavljati druge funkcije, poslove ili dužnosti za koje zakon određuje da predstavljaju sukob interesa ili da su u sukobu interesa sa položajem člana Vlade (čl. 6).

Za sudije Ustavnog suda, Ustav propisuje da u obavljanju svojih funkcija ne mogu vršiti neku drugu javnu ili profesionalnu funkciju ili posao, osim profesure na pravnom fakultetu u Republici Srbiji, u skladu sa zakonom (čl. 173).

U Zakonu o Ustavnom sudu propisan je sukob interesa sudije Ustavnog suda i precizirano šta se smatra profesurom na pravnom fakultetu. Predviđena je mogućnost da se sudija može obratiti Ustavnom sudu radi davanja mišljenja o postojanju sukoba interesa (čl. 16).⁸ Sudija Ustavnog suda može biti razrešen dužnosti ako postane član političke stranke, povredi zabranu sukoba interesa, trajno izgubi radnu sposobnost za dužnost sudije Ustavnog suda, bude osuđen na kaznu zatvora ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim dužnosti sudije Ustavnog suda (čl. 15).

6 *Evropski principi za državnu upravu* (European principles for public administration) – SIGMA radovi broj 27, Pariz, 1999.

7 *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2006.

8 *Zakon o Ustavnom sudu*, „Službeni glasnik RS“, br. 109/2007, 99/2011, 18/13-Odluka US, 40/15 и 103/15.

b) *Zakonodavstvo Srbije o etičkim standardima vršenja javne funkcije*

Na nivou Republike Srbije doneto je nekoliko zakona koji u svojim odredbama sadrže standarde ponašanja vršilaca javnih funkcija ili odredbe koje se odnose na sukob interesa pri vršenju javnih funkcija.

Prvi među njima je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije koji sadrži odredbe koje se odnose na određivanje pojma sukoba interesa i na položaj funkcionera pri obavljanju javnih funkcija.⁹ Prema ovom Zakonu, sukob interesa je situacija u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes. Funkcioner je dužan da javnu funkciju vrši tako da javni interes ne podredi privatnom. Funkcioner je svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organe javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i drugo lice koje bira Narodna Skupština. Javna funkcija je funkcija u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, organima javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija, čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i funkcija drugih lica koje bira narodna skupština, a podrazumeva ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja, odnosno donošenja opštih ili pojedinačnih akata. Kada postoji sukob interesa, prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, funkcioner je dužan, da prilikom stupanja na dužnost ili tokom vršenja javne funkcije pismenim putem obavesti neposredno pretpostavljenog i Agenciju o sumnji u postojanje sukoba interesa ili o sukobu interesa u kom se nalazi (čl. 32).

Prema Zakonu o državnoj upravi (čl. 24)¹⁰ Ministarstvo može da ima jednog ili više državnih sekretara. Državni sekretar, u smislu ovog zakona, je funkcioner koga postavlja i razrešava Vlada na predlog ministra i s prestankom dužnosti ministra prestaje njegova dužnost. On ima samo ona ovlašćenja koja mu ministar odredi, i za svoj rad odgovara ministru i Vladi. Za državnog sekretara primenjuju se ista pravila o nespojivosti i sukobu interesa kao i za člana Vlade, s tim što ne može biti narodni poslanik.

Takođe, i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sadrži izvesne odredbe koje ustanovljavaju određene etičke standarde ponašanja javnih službenika.¹¹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, pre svega, pruža nove mogućnosti građanima da dobiju otvoreniju i odgovorniju vlast. To se naročito odnosi na obaveze funkcionera koji su dužni da prilikom obavljanja svojih funkcija svakom zainteresovanom licu obezbede uvid u informacije koje poseduju po usmenom ili pismenom zahtevu, odnosno da pruže informacije o svom radu.

9 *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*, „Službeni glasnik RS“, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US.

10 *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014

11 *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010

Određene etičke standarde ponašanja i pravila o sukobu interesa propisuje i Zakon o sudijama.¹² Prema ovom Zakonu, u osnovna načela kojima se sudije moraju rukovoditi prilikom obavljanja svoje funkcije spadaju: 1) načelo nezavisnosti; 2) načelo stalnosti i nepremostivosti; 3) načelo materijalne nezavisnosti; 4) pravo na udruživanje i stručno usavršavanje i obuku. U pogledu odnosa sudijske dužnosti i drugih službi, poslova i postupaka, u smislu Zakona o sudijama, sudija ne može obavljati poslove u organima koji donose i izvršavaju propise, baviti se bilo kojim javnim ili privatnim plaćenim poslom, niti pružati pravne usluge ni davati pravne savete uz naknadu (čl. 30). Takođe, sa njegovom dužnošću su nespojive i sve ostale funkcije i poslovi koji su u suprotnosti sa njegovim dostojanstvom i nezavisnošću ili koje nanose štetu sudu, a koji su to poslovi propisuje Visoki savet sudstva. Prema ovom Zakonu za sudiju porotnika je propisano da on ne može biti advokat, niti pružati pravne usluge ni stručne savete uz naknadu (čl. 85).

U cilju zaštite ugleda profesije kojom se sudije bave, Društvo sudija Srbije utvrdilo je Kodeks sudijske etike.¹³ Standardi za etičko ponašanje sudija koji su utvrđeni ovim kodeksom odnose se na: nezavisnost, pravednost, profesionalnost, hrabrost, dvoličnost, nepodmitljivost, poštenje, posvećenost. Ovi standardi treba da postanu filozofija i način života svih sudija.

III. EVROPSKI STANDARDI PONAŠANJA JAVNIH SLUŽBENIKA

Kao jedan od važnih zadataka zemalja kandidata za članstvo u EU jeste i implementacija administrativnih principa, vrednosti i standarda EU. Pridruživanje Evropskoj uniji podrazumeva i proces usvajanja zajedničkog sistema vrednosti i principa ustanovljenih u odlukama i zaključcima evropskih institucija i organizacija, poput Evropskog suda pravde, Evropskog saveta i Saveta Evrope, kojima se harmonizuju administrativni sistemi evropskih država.¹⁴ Ova pravila karakteristična su za najrazvijenije zemlje sveta u sastavu Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).¹⁵ Ovakvo usklađivanje među državama članicama važan je preduslov za ujednačeno sprovođenje odluka organa EU. Takođe, pred zemlje sa kojima je započet proces pregovaranja za ulazak u Uniju ili su stekle status kandidata, postavlja se, pored uslova usvajanja, prihvatanja i efikasne primene *acquis communautaire*, i izgradnja administrativnih kapaciteta, odnosno prihvatanje standarda koji se odnose kako postupanje službenika.

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

12 *Zakon o sudijama*, „Službeni glasnik RS“, br. 16/2008, 58 /2009 – odluka US, 104 /2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 111/2014 – odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017.

13 Kodeks sudijske etike usvojen je 1998.

14 Videti: SIGMA Paper No. 23, *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, OECD, 1998.

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

uprave koja treba da bude depolitizovana i profesionalizovana, da pruža pravnu sigurnost i da je pouzdana. Nema sumnje da su Evropska unija, Savet Evrope i druge međunarodne organizacije dale veliki doprinos u definisanju i primeni upravnih standarda. U mnogim njihovima aktima sadržani su standardi i načela profesionalnog i stručnog rada javnih službenika.

Dakle, pored standarda EU, pod evropskim standardima mogu se smatrati i standardi evropskih regionalnih organizacija. S tim u vezi, u okviru Saveta Evrope, Komitet ministara država članica je u skladu sa članom 15b. Statuta Saveta Evrope usvojio Preporuku o Kodeksu ponašanja javnih službenika.¹⁶ Kodeks ponašanja javnih službenika predstavlja izvor tzv. mekog prava kojim se regulišu status javnih službenika i osnovni principi rada javne uprave. Svrha donošenja jednog ovakvog Kodeksa je da precizira standarde integriteta i ponašanja koje su javni službenici dužni da poštuju, da im pomogne da se upoznaju sa tim standardima kao i da informišu javnost o propisanim standardima ponašanja koja se od njih očekuju. Kodeksom se preporučuje zemljama članicama da donesu nacionalne kodekse ponašanja javnih službenika bazirane na ovom kodeksu i obavezuje se Grupa za borbu protiv korupcije da nadgleda inkorporaciju ovog kodeksa.

U smislu ovog Kodeksa, pod javnim službenikom podrazumeva se svako lice koje je zaposleno u javnoj administraciji. Pri tom, odredbe kodeksa se ne odnose na javno izabrane predstavnike, članove parlamenta i sudije. U okviru ovog Kodeksa definisani su i opšti principi koji uspostavljaju određene standarde ponašanja javnih službenika. U tom kontekstu, od javnih službenika se očekuje da obavljaju svoje dužnosti u skladu sa zakonom, da budu poštteni, nepristrasni i efikasni u obavljanju svojih poslova i da budu ljubazni u odnosima sa građanima kojima služe.

Posebna pažnja u Kodeksu posvećena je sukobu interesa. Shodno Kodeksu privatni interes podrazumeva bilo kakvu korist za službenika, člana njegove porodice, bliskog rođaka, prijatelja ili osobe sa kojima su u poslovnim ili političkim odnosima. S obzirom na to da je osnovni cilj očuvanje poverenja građana u nepristrasan rad uprave, javni službenici ne smeju zahtevati ni primati poklone ili drugu korist za sebe, članove svoje porodice, bliske rođake i prijatelje ili organizacije sa kojima jesu ili su bili u poslovnim ili političkim odnosima koji mogu uticati na nepristrasno obavljanje poslova ili predstavljaju vrstu nagrade za obavljene poslove (čl. 18). Od tog pravila Kodeks je predvideo izuzetke ako se radi o poklonima manje vrednosti.

Kada govorimo o sukobu interesa, službenik ne sme obavljati poslove ili neku drugu aktivnost koja je nespojiva sa njegovom statusom.

Kodeksom se poseban značaj pridaje odgovornosti rukovodioca u upravi. Tako službenik koji je rukovodilac i koji prati rad drugih službenika mora vršiti svoja ovlašćenja u skladu sa politikom i ciljevima rada organa. Rukovodioci snose odgovornost za radnje ili propuste službenika koji nisu u skladu sa politikom i ciljevima rada. Isto tako, službenici na rukovodećim mestima dužni su preduzeti odgovarajuće mere kako bi sprečili korupciju u vezi sa obavljanjem poslova.

16 Uporedi: *Preporuka Saveta Evrope o Kodeksu ponašanja javnih službenika*, (2000) 10. Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to member states on codes of conduct for public officials.

Svaki državni službenik dužan je ne samo da poznaje odredbe Kodeksa nego i da se ponaša u skladu sa njima, jer nepoštovanje istih povlači disciplinsku odgovornost. Oni koji rukovode organima uprave imaju ovlašćenje da prate primenu Kodeksa i preduzimaju određene disciplinske mere za njihove povrede. Uostalom, harmonizacija sa evropskim standardima podrazumeva, između ostalog, podrazumeva usklađenost prava i prakse. Ukoliko izostane primena prava, onda kodeksi ponašanja ne mogu postići svoj cilj, a to je radna etika kao bitan element modernizovanja društvenih odnosa.¹⁷

S druge strane, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope, „duboko zabrinut zbog sve većeg broja pravnih skandala u koje su umešani politički predstavnici, koji su te prestupe učinili pri obavljanju svojih funkcija, a zapažajući da ni izabrani lokalni i regionalni predstavnici nisu imuni na takve prestupe“, usvojio je Evropski kodeks ponašanja lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika.¹⁸ Predmet ovog Kodeksa su standardi ponašanja koji se očekuju od izabраниh predstavnika u obavljanju dužnosti i informisanje građana o tim standardima. Opšti principi koji su definisani u ovom Kodeksu su:¹⁹

- *primat zakona i opšteg interesa*, što znači da izabrani predstavnici obavljaju svoju dužnost po zakonu i da u obavljanju svojih funkcija postupaju u opštem interesu;
- *ciljevi obavljanja funkcije* – izabrani predstavnici će svoje funkcije obavljati savesno, uz otvorenost i spremnost da odgovaraju za svoje odluke; *i*
- *ograničenja u vršenju funkcije*, što podrazumeva da su izabrani predstavnici dužni da prilikom vršenja svojih funkcija poštuju prava i ovlašćenja drugih izabраниh predstavnika i svih državnih službenika.

IV. PRAKSA EVROPSKIH ZEMALJA U POGLEDU DEFINISANJA ETIČKIH STANDARDA PONAŠANJA JAVNIH SLUŽBENIKA

Velika Britanija je 1994. godine uvela razrađen Kodeks ponašanja u javnom životu.²⁰ U okviru tog Kodeksa (pod rukovodstvom lorda Nolana) predloženo je sedam principa javnog života, koji su 1998. godine usvojeni od strane Komiteta za standarde u javnom životu u britanskom Parlamentu. Ti principi poznati su pod nazivom „Nolanovi standardi ponašanja javnih službenika“ i oni predstavljaju savremeni model kodifikovanja ponašanja javnih službenika. U te principe spadaju:²¹

- 17 Videti: Branko Lubarda, *Kodeks profesionalnog i etičkog ponašanja kao izvor (radnog) prava*, Pravo i privreda, Časopis za privrednopravnu teoriju i praksu, br. 5/2009, Beograd.
- 18 Uporedi: *Evropski kodeks ponašanja lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika* sadržan u aneksu Rezolucije Saveta Evrope 79(1999) 1. European Code of Conduct for the Public Integrity of Local and Regional Elected Representatives, A/RES/79 (1999) 1.
- 19 Uporedi: *Evropski kodeks ponašanja lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika* sadržan u aneksu Rezolucije Saveta Evrope 79(1999) 1, čl. 4, 5 i 6.
- 20 Vidi: *The Code of Conduct for Members of Parliament* prepared pursuant to the Resolution of the House of 19th July 1995.
- 21 The Nolan's Principles – The Seven Principles of Public Life.

- *Nesebičnost* podrazumeva da nosioci javnih funkcija treba da donose samo one odluke koje su u skladu sa javnim interesom.
- *Integritet* znači da nosioci javnih funkcija ne treba sebe da dovedu u položaj da prema pojedincima ili organizacijama sa strane imaju finansijske ili druge obaveze koje bi mogle da utiču na njihovo vršenje službenih dužnosti.
- *Objektivnost* podrazumeva da prilikom obavljanja javnih poslova, nosioci javnih funkcija treba da donose odluke na osnovu kvaliteta i zasluga.
- *Odgovornost* znači da su nosioci javnih funkcija odgovorni za svoje odluke i postupke prema javnosti i da su dužni da se potčine nadzoru koji je primeren njihovoj funkciji.
- *Otvorenost* znači da nosioci javnih funkcija prilikom donošenja odluka i postupaka koje preduzimaju treba da budu što je moguće otvoreniji. S tim u vezi, oni moraju da obrazlože svoje odluke, dok pojedine informacije mogu da uskrate samo kada to zahteva javni interes.
- *Poštenje* podrazumeva da nosioci javnih funkcija imaju obavezu da prijave svaki privatni interes koji ima veze sa njihovom javnom dužnošću i da preduzmu korake za razrešenje svakog sukoba interesa koji se pojavi, tako da javni interes bude zaštićen.
- *Lični primer* se odnosi na to da nosioci javnih funkcija treba da unapređuju i podržavaju ove principe vođstvom i ličnim primerom.

Nekako se stiče utisak da i druge zemlje u okruženju shvataju značaj službeničkog etičkog ponašanja, a dokaz tome predstavljaju usvojeni propisi o javnoj službi, zakoni o sukobu interesa, agenciji za borbu protiv korupcije i etički kodeksi.²²

Etički standardi ponašanja javnih službenika u Estoniji, Letoniji, Poljskoj, Češkoj Republici, Bugarskoj i Makedoniji regulisani su kako kroz postojeće zakone tako i uz pomoć određenih kodeksa ponašanja, dok su u Mađarskoj, Hrvatskoj i Republici Sloveniji usvojeni kroz već postojeće zakone, tako da predstavljaju njihov sastavni deo. Estonija je prva od Baltičkih zemalja koja je usvojila Etički kodeks javnih službi 1999. godine koji je integrisan u Zakon o javnim službama. U Republici Bugarskoj, Kodeks ponašanja javnih službenika usvojen je 2000. godine u skladu sa Zakonom o javnoj službi, dok je Vlada Češke usvojila Etički kodeks javnih službenika 2001. godine, a Makedonija i Poljska su usvojile Kodeks etike za javne službenike istovremeno 2002. godine.

V. (ETIČKI) KODEKS PONAŠANJA JAVNIH SLUŽBENIKA

Ne postoji opšta definicija etičkog kodeksa, ali se mogu izdvojiti tri zajednička faktora ovih kodeksa: prvi je da je u pitanju formalan i pisani dokument, drugi da je sadržaj takvog dokumenta zasnovan na moralno orijentisanoj politici koja se može prikazati u obliku moralnih standarda, osnovnih vrednosti,

22 Uporedi: Jolanda Palidauskaitė, *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspectives*

principa, ili opštih stavova o etičkoj opredeljenosti i treći da je u pitanju politika koja je formalizovana radi regulisanja ponašanja službenika i svih zaposlenih u upravi ili nekoj organizaciji u celini.²³

U teoriji, ali i u praksi, prema pojedinim autorima razlikuju se tri vrste etičkih kodeksa, i to: inspirativni, regulatorni i obrazovni:²⁴

- a) *inspirativni etički kodeks* za cilj ima da podstiče zaposlene na etiku. Sa-
stoje se od vrednosti na osnovu kojih zaposleni treba da deluju prilikom
donošenja etičkih odluka. Ove vrednosti predstavljaju ideal koji se smatra
etički prihvatljivim. Ova vrsta kodeksa pretpostavlja da su zaposleni pri-
rodno skloni da primenjuju etičke standarde koji obuhvataju samo izjave
o vrednosti, bez ukazivanja zaposlenima na to kako treba da se ponašaju.
- b) *regulatorni etički kodeks* pruža detaljnu listu pravila o etičkom ponašanju.
Pravila u ovoj vrsti etičkih kodeksa su rešenja za etičke dileme. Prema
ovim kodeksima, zaposleni ne donose sopstvene etičke odluke, već mora-
ju slediti prethodno utvrđena pravila.
- c) *obrazovni etički kodeks* je kombinacija inspirativnog i regulatornog ko-
deksa, uz pružanje objašnjenja i praktičnih primera. Na ovaj način, ova
vrsta kodeksa pokušava da potkrepi osnovne smernice komentarima i tu-
mačenjima.

Za etički kodeks javnih službenika može se reći da predstavlja skup pravila ponašanja i standarda koje su nosioci javnih funkcija obavezni da poštuju pri vršenju poverenih javnih poslova. Etički kodeks sadrži principe ličnog morala i profesionalne vrednosti.²⁵ On ima ulogu vodiča kako nosioci javnih funkcija treba da se ponašaju u javnom životu.²⁶ Međutim, zakoni i pravila ne mogu u potpunosti opisati šta jedna moralna osoba treba da radi. Oni mogu da propišu minimalne standarde ponašanja.

Za državne službenike, u smislu Zakona o državnim službenicima,²⁷ pred-
viđeno je donošenje Kodeksa ponašanja državnih službenika (čl. 164a). Ovaj Ko-
deks, uz zakone i druge propise predstavlja osnovu ponašanja državnih službe-

23 Više o tome: Alberic Pater, Anita Van Gils, *Stimulating Ethical Decision-making in a Business Context: Effects of Ethical and Professional Codes*, European Management Journal, 2003, vol. 21, issue 6, pp. 762–772.

24 Pnina Shachaf, *A global perspective on library association codes of ethics*, Library & Information Science Research, 2005, vol. 27, issue 4, pp. 513–533; Brian J. Farrell and Deidre M. Cobbin, *Codes of Ethics: Their evolution, development and other controversies*, Journal of Management Development, 2001, vol. 21, issue 2; Mark S. Frankel, *Professional codes: Why, how and with what impact?*, Journal of Business Ethics, vol. 8, issue 2–3, pp. 109–115.

25 Više o tome: Milan I. Marković, *Etika u upravi*, Pravni život, br. 9, 1996; Petar Kropotkin, *Etika*, CID, Podgorica, 2001; Dragoljub Kavran, *Javna uprava*, Savet za državnu upravu, Beograd, 2003; Milan I. Marković, *Savremena javna uprava-studije i ogledi*, Podgorica, 2007.

26 Uporedi: Jolanda Palidauskaitė, *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspectives*.

27 *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 81/2005-ispr., 64/2007, 67/2007-ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014 i 94/2017.

nika. On definiše standarde profesionalnog ponašanja i radne etike. Ima za cilj prevenciju korupcije, odnosno sprečavanja sukoba interesa, što doprinosi jačanju principa vladavine prava.²⁸ Državni službenici su u obavezi da se pridržavaju pravila Kodeksa, te svako ponašanje koje je njima suprotno predstavlja povredu radne dužnosti. Kodeksom su definisana načela: zakonitog i nepristrasnog rada državnih službenika; zaštite javnog interesa; profesionalnog ophođenja sa strankama; blagovremenog i tačnog davanja podataka i informacija; efikasnog pružanja pomoći; jednakosti i punog poštovanja ličnosti i dostojanstva stranaka.

Profesionalni i etički standardi, kao sadržaj Kodeksa ponašanja, svoj pravi smisao dobijaju ukoliko postoji efikasan sistem njihove primene. Usvajanje i primena etičkih pravila u velikoj meri utiču na rad službenika u posebnim oblastima rada uprave.²⁹

U pogledu ponašanja i sukoba interesa službenika u lokalnim upravama, relevantan je Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.³⁰

Ovaj Zakon predviđa da će poslodavac, u ovom slučaju jedinica lokalne samouprave, doneti Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u roku od godinu dana od početka primene zakona, tj. do 1. decembra 2017. godine budući da je primena zakona počela 1. decembra 2016. godine (čl. 196).

Usvajanjem i primenom ovog Kodeksa želi se unaprediti ostvarivanje i zaštita prava i sloboda stranaka, odnosno približiti rad organa, službi i organizacija stvarnim potrebama građana. Kodeksom se konkretizuju ustavne i zakonske norme koje utvrđuju demokratska načela i pravila rada službenika i nameštenika, te se na taj način daje osnov za unapređenje rada organa, službi i organizacija i njihovih zaposlenih kada vrše poslove iz nadležnosti lokalne samouprave i poslove od značaja za ostvarivanje prava i sloboda građana. S druge strane, sam Kodeks se upotrebljava tako što sami službenici i nameštenici imaju jasnu predstavu kako izgleda pravilan način rada sa strankama, a ujedno je izvor razumljivih saznanja za stranke o tome kakvo postupanje i ponašanje službenika i nameštenika u organima, službama i organizacijama imaju pravo da očekuju u stvarima koje se tiču njihovih prava, interesa i obaveza. Samim tim, Kodeks predstavlja koristan instrument za ocenu zakonitosti i pravilnosti postupanja uprave i službenika i nameštenika koji u njoj rade.

Takođe, pored ovog Kodeksa koji treba da donesu sve JLS u Srbiji shodno Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, uzimajući u obzir i ostale važeće propise u našoj zemlji, i imajući u vidu dokumente Saveta Evrope i Evropske unije i druge relevantne međunarodne dokumente koji uređuju oblast lokalne samouprave,³¹ Stalna konferencija gradova i

28 Videti: „Službeni glasnik RS“, br. 29/2008.

29 Tako je u Srbiji usvojen Kodeks policijske etike. Ovim kodeksom definisani su etički i profesionalni principi u radu policijskih službenika. Kodeks je donet po uzoru na Evropski kodeks policijske etike, Sl. glasnik RS, br. 92/06.

30 *Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave*, „Službeni glasnik RS“, br. 21/2016.

31 *Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama* (1950), *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi* (1985), *Preporuka Saveta Evrope o Kodeksu ponašanja javnih službenika* (2000).

opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) usvojila je 2004. godine Etički kodeks ponašanja funkcionera lokalne samouprave,³² koji je kao model ponuđen opštinama i gradovima na usvajanje. Ovaj Kodeks sadrži kombinaciju pravnih i etičkih normi i standarda ponašanja koji zabranjuju korupciju, sukob interesa, primanje poklona, istovremeno vršenje više javnih funkcija, obavezuju na zakonito, savesno, pošteno, nepristrasno i transparentno ponašanje i uspostavljaju odnos lokalnih funkcionera i zaposlenih u lokalnoj upravi na načelima poštovanja i saradnje. Ovaj etički kodeks nije pravno obavezujući dokument, već predstavlja akt samoregulacije u vršenju vlasti na lokalnom nivou. Njegovim prihvatanjem funkcioneri se obavezuju da su svesni odgovornosti koju podrazumeva vršenje javne funkcije i da su spremni, u cilju demokratizacije političkog života, da se obavežu na poštovanje jasnih i nedvosmislenih pravila postupanja. Funkcioneri su dužni da u svakodnevnom političkom životu poštuju odredbe Kodeksa kada se radi o odnosu prema zaposlenima, medijima, poštovanju ferpleja u kampanjama, izbegavanju sukoba privatnog i javnog interesa i na poštovanje načela nediskriminacije i zbrane favorizovanja.

U smislu ovog Kodeksa, funkcioner lokalne samouprave je svako izabrano, postavljeno i imenovano lice u organima opštine, grada i grada Beograda, kao i u organima javnih preduzeća, ustanova, drugih organizacija čiji je osnivač opština, grada i grad Beograd (čl. 1). Dakle, krug lica na koji se Kodeks odnosi određen je široko.

U samom Kodeksu definisan je veliki broj opštih načela kojima funkcioneri lokalne samouprave treba da se rukovode prilikom obavljanja svojih poslova, a među njima posebnu pažnju zaslužuje načelo koje se odnosi na način obavljanja funkcije. Prema ovom načelu funkcioner lokalne samouprave obavljanu javnu funkciju savesno, pošteno i nepristrasno, uz otvorenost i odgovornost za svoje odluke i postupke (čl. 5).

S obzirom da Kodeks sadrži samo pravila, bez sankcije u pravnom smislu, njegova svrha je, pre svega stvaranje svesti o obavezi poštovanja standarda etičkog ponašanja u političkom životu u opštinama i gradovima, upoznavanje funkcionera sa tim standardima i obaveštavanje javnosti kakvo ponašanje ima pravo da traži i očekuje. Krajnji cilj je obezbeđivanje zakonitosti rada lokalnih funkcionera i, što je podjednako važno, uspostavljanje poverenja između građana i lokalne samouprave.

VI. ZAKLJUČAK

Ovaj rad analizirao je trenutno stanje pravnog okvira u Srbiji sa osvrtom na evropske standarde koji regulišu ponašanje javnih službenika. Iz svega izloženog, može se zaključiti da Srbija brzo usvaja standarde koji se ustanovljavaju na nivou EU, i da se kroz nacionalne propise trudi da ih u što većoj meri ugradi u svoj sistem. Međutim, imajući u vidu brzinu usvajanja i donošenja velikog broja zakona, i sa njima u vezi i više (etičkih) kodeksa (kao što su: kodeks ponašanja državnih službenika na lokalnom nivou, i lokalnih funkcionera), ne bi bilo do-

32 *Etički kodeks ponašanja funkcionera lokalne samouprave*, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO).

bro da stvaran nivo implementacije postane nezadovoljavajući, i da se ne razviju mehanizmi koji bi osigurali njihovo efikasno sprovođenje. Da bi se to postiglo, neophodno je kontinuirano raditi na podizanju svesti službenika o standardima koji se od njih očekuju da poštuju prilikom vršenja javne funkcije, ali i sprovesti obuke za sve službenike kako bi stekli znanje o pravilima ponašanja prilikom vršenja javne funkcije.

S druge strane, nema savremenog službeničkog sistema bez profesionalne javne uprave, što podrazumeva da javni službenici treba u potpunosti da implementiraju vrednosne i etičke standarde u svoj rad. Njihovo prihvatanje garantuje uspeh i poverenje građana u javnu upravu Republike Srbije, koja se onda uspešno transformiše prema evropskim standardima.

*Maja Stojanović Kerić, LL.M**

STANDARDS OF CONDUCT OF PUBLIC OFFICIALS IN THE LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA AND EUROPEAN STANDARDS

Summary

In the civil service systems of modern states, including the Republic of Serbia, as an inevitable question is what are the standards of conduct of public officials. Prescribing certain standards of conduct of officials when are performing a public function is aimed at creating a clear idea about their position and the overall social significance of their activity. In this context, the paper analyzes the segment of the civil service system that relates to the ethics of work and conduct, which is legally founded in systemic laws and ethical codes. On the other hand, one of the important tasks for each candidate countries is to implement administrative principles, values and standards EU. Within of European regional, international and multilateral organizations, a number of documents have been drawn up which define the standards of public officials' conduct. In this part of the paper, attention is on the analysis of standards of conduct at the EU level and European regional organizations that have made a major contribution to their definition and implementation.

Key words: *public officials, standards of conduct, Republic of Serbia, European Union, ethical codes.*

* Maja Stojanović Kerić, Master of Administrative Law, University of Belgrade Faculty of Law. Legal advisor, Stansing Conference of Towns and Municipalities – Union of Towns and Municipalities of Serbia.