

Dr Aleksandra RABRENOVIĆ¹

Integracija državne uprave Srbije u evropski upravni prostor

APSTRAKT

Državna uprava svake zemlje čiji je cilj da postane članica EU mora biti pripremljena za preuzimanje velikog broja obaveza koje proističu iz članstva u EU. Zbog toga je važno da sve zemlje koje su u procesu pridruživanja/pristupanja EU, uključujući i Srbiju, ulože značajne napore ka jačanju kapaciteta državne uprave, kako bi mogle da efikasno funkcionišu u kompleksnom sistemu odlučivanja EU kada postanu njene članice. Iako je stepen harmonizacije upravnog prava država članica još na prilično niskom nivou, intenzivna međusobna saradnja nacionalnih uprava i interakcija sa institucijama EU dovela je do stvaranja jednog šireg koncepta, koji se naziva „evropski upravni prostor” (*European Administrative Space*). Koncept evropskog upravnog prostora sadrži zajednička načela na kojima počivaju upravni sistemi država članica, a koja su bliže definisala glavne institucije sistema EU, kao što su Sud pravde, Evropski ombudsman i Evropska komisija. Značajnu ulogu u postavljanju standarda evropskog upravnog prostora ima i zajednički program organizacije OECD i Evropske unije – *Sigma*, koji vrši procenu kapaciteta državne uprave zemalja koje su (potencijalni) kandidati za članstvo u EU. Ovaj rad ima za cilj da ukaže na elemente sistema državne uprave Srbije koje je potrebno usaglasiti sa principima evropskog upravnog prostora. U tom smislu, posebna pažnja biće posvećena potrebi daljeg razvoja službeničkog sistema, harmonizacije upravnog prava sa evropskim principima i unapređenju sistema nacionalnog integriteta, koji uključuje borbu protiv korupcije i jačanje nezavisnosti i odgovornosti sudstva.

Ključne reči: Državna uprava, evropski upravni prostor, integracija u EU.

Uvodna razmatranja

Državna uprava svake zemlje čiji je cilj da postane članica EU mora biti pripremljena za preuzimanje velikog broja obaveza koje proističu iz članstva u

¹ Institut za uporedno pravo, Beograd.

EU. Te obaveze precizirane su u brojnim dokumentima koje je Evropska unija usvojila još početkom devedesetih godina prošlog veka, a koji se stalno revidiraju i dopunjavaju prateći snažnu dinamiku razvoja evropskih integracija. Razvoj administrativnih kapaciteta državne uprave predstavlja jedan od glavnih zahteva koje Evropska unija postavlja pred svoje potencijalne zemlje članice. U Kopenhagenskim kriterijumima koje je Evropski savet usvojio 1993. jasno je istaknuto da postojanje stabilnih državnih institucija „*koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina*” predstavlja jedan od osnovnih kriterijuma za ulazak u EU. Na samitu u Madridu, 1995. godine, preciznije je formulisan zahtev za jačanjem administrativnih kapaciteta, kao uslov za članstvo u EU. Zaključeno je da se moraju „*stvoriti uslovi za postepenu, harmoničnu integraciju država, posebno kroz [...] prilagođavanje njihovih administrativnih struktura [...]*”.² Od tada ovaj administrativni kriterijum stalno dobija na značaju, čemu su naročito doprineli problemi koje su države prethodna dva kruga proširenja EU imale u implementaciji preuzetog evropskog zakonodavstva i funkcionisanju svojih upravnih sistema. Osnovni razlog zbog koga Evropska unija insistira na izgradnji kapaciteta državne uprave (potencijalnih kandidata) za članstvo je činjenica da se ona u velikoj meri oslanja na administracije država članica u kreiranju i sprovođenju politike EU i primeni velikog broja njenih propisa. Iako Evropska unija poseduje svoju, relativno malu, centralnu upravnu strukturu, ona nema svoje institucije izvan Brisela, pa stoga implementacija propisa Unije u velikoj meri zavisi od sposobnosti nacionalnih (a takođe i regionalnih i lokalnih) upravnih nivoa da sprovedu zakonodavstvo EU. Pored toga, države članice zavise jedna od druge u primeni brojnih propisa jer bi neprimenjivanje propisa i neispunjavanje obaveza iz članstva u jednoj članici imalo negativne posledice po ostatak Unije. Važno je takođe naglasiti i da se čak oko 80 procenata sredstava budžeta Evropske unije troši isključivo u zemljama članicama i (potencijalnim) kandidatima za članstvo, te zato postoji veliki interes od strane institucija Unije da i zemlje članice i zemlje kandidati imaju valjane sisteme uprave, koji će biti sposobni da efikasno i efektivno upravljaju dodeljenim budžetskim sredstvima.³ Za razliku od drugih oblasti evropskog prava, u oblasti evropskog upravnog prava ne postoje jasno definisana pravna tekovina (*acquis communautaire*), već tzv. „meki” *acquis (soft acquis)*, koji predstavljaju skup zajedničkih standarda i

² Zaključci Evropskog saveta, Madrid, 15–16. decembar 1995, Internet, http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm.

³ Videti: A. Rabrenović, *Financial Accountability as a Condition for EU Membership*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2009.

načela evropskog upravnog prava. Iako nemaju pravno obavezujuće dejstvo oni, kao što ćemo kasnije videti, mogu imati značajne praktične efekte na zemlje koje žele da postanu članice EU.⁴ Cilj ovog rada je da ukaže na oblasti zakonodavstva Republike Srbije koje je potrebno usaglasiti sa principima evropskog upravnog prava kako bi državna uprava Srbije mogla uspešno da funkcioniše u sistemu EU. U centralnom delu rada biće obrađen pojam evropskog upravnog prostora, kao i detaljniji evropski standardi u oblasti reforme državne uprave koje je razvila organizacija *Sigma*. Posebna pažnja biće posvećena analizi napretka Srbije u ispunjavanju standarda *Sigme* u oblastima reforme uprave, kao što su službenički sistem, upravno pravo i sistem nacionalnog integriteta.

Pojam evropskog upravnog prostora

Za razliku od oblasti privatnog prava, oblasti javnog prava i državne uprave oduvek su bile manje podložne promenama pod spoljnim uticajem, uključujući i uticaj Evropske unije.⁵ Na početku procesa EU integracija, oblast državnog uređenja i rada uprave uopšte nije bila predmet usaglašavanja i harmonizacije. Imajući u vidu da su organizacija i delatnost države čvrsto utemeljene u tradiciji svake zemlje, upravna evropska doktrina dugo je bila na stanovištu da su osobenosti nacionalnih upravnih sistema toliko značajne da je teško izvršiti i njihovo poređenje, a da se o njihovoj harmonizaciji uopšte ne može govoriti.⁶ Međutim, sa jačanjem procesa evropskih integracija dolazi do sve češće i snažnije interakcije između upravnih struktura EU i nacionalnih uprava, kao i postepene harmonizacije upravnog prava zemalja članica.⁷ Stalni kontakti između državnih službenika zemalja članica i službenika Evropske komisije, razvoj osobenog evropskog sistema upravnog sudstva, kao i nastajanje zajedničkog sistema upravnih vrednosti i principa, doprineli su ujednačavanju upravnog prava zemalja članica i njihovoj postepenoj „evropeizaciji”.⁸ Ceo taj

⁴ Videti: P. G. Bonnor, *The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union*, “European Law Review”, Vol. 25, 2000; Vukašinović-Radojičić Z., *Evropski standardi pravnog položaja državnih službenika*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010.

⁵ Videti: J. Beatson, T. Tridimas, *New Directions in European Public Law*, Hart Publishing, Oxford, 1998, pp. 1–10.

⁶ Videti: C. Nizzo, “National Public Administrations and European Integration”, *SIGMA papers*, OECD, 1996, Internet, www.oecd.org/puma/sigmaweb; M. Chiti, “Italian Report”, u J. Schwarze, *Administrative Law under European Influence*, Sweet & Maxwell, London, 1996, p. 229.

⁷ J. Schwarze, *Administrative Law under European Influence*, Sweet & Maxwell, London, 1996.

⁸ Ibid.; M. Chiti, “Are there Universal Principles of Good Governance?”, *European Public Law*, Vol. 1, 1995, pp. 241–258.

složeni proces doveo je do stvaranja konture osobenog evropskog upravnog sistema, koji neki autori nazivaju „evropski upravni prostor” (*European Administrative Space*).⁹ Postoje dva osnovna shvatanja pojma evropskog upravnog prostora. Pristalice prvog pravca smatraju da evropski upravni prostor predstavlja nadnacionalni sistem upravnih principa i vrednosti, koji ima odlučujući uticaj na razvoj upravnih sistema kako postojećih, tako i potencijalnih zemalja članica.¹⁰ U skladu sa definisanim standardima evropskog upravnog prostora, uprave država članica ili (potencijalnih) kandidata za članstvo dobijaju jasne smernice za uspostavljanje administrativnih sistema, te primenjujući date standarde i služeći se istom praksom u primeni evropskog i nacionalnog prava, učestvuju u daljem razvoju jedinstvenog evropskog upravnog prostora.¹¹ Drugo shvatanje pojma evropskog upravnog prostora odbacuje mogućnost stvaranja jedinstvenog evropskog upravnog sistema. Pristalice ovog shvatanja ukazuju na činjenicu da nacionalni upravni sistemi, s obzirom na suštinske strukturalne razlike, istoriju i tradiciju, ne mogu izgubiti dominantnu ulogu, ali da može doći do njihove postepene „evropeizacije”.¹² Tu se pre svega misli na proces prilagođavanja institucija državne uprave obavezama članstva EU, ali i proces prilagođavanja javnih politika odlukama koje se donose u okviru EU.¹³ Pristalice i jednog i drugog shvatanja evropskog upravnog prostora slažu se, međutim, u jednom, a to je da su evropske integracije dovele do veoma žive interakcije između uprave EU i upravnih sistema zemalja članica u svim fazama izrade politike Unije, počev od pripreme propisa, preko kompleksnog procesa njihovog usvajanja, do implementacije.¹⁴ U svakodnevnom radu, državni službenici Unije tesno saraduju sa službenicima nacionalnih administracija, čime se stvara stabilna veza između evropske administracije i nacionalnih administracija, s jedne strane,

⁹ SIGMA Paper No. 23, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, OECD, 1998, Internet, www.oecd.org/puma/sigmaweb, pp. 14–15.

¹⁰ F. Cardona, “Civil Service for the European Administrative Space”, *Public Management Forum*, Vol. No 2, 1999, 2010, p. 4; Vukašinović-Radojičić Z., *Evropski standardi pravnog položaja državnih službenika*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010.

¹¹ Ibid.

¹² Videti: J. Schwarze (1996), *Administrative Law under European Influence*, op. cit.; T. Mišćević, „Madridski kriterijum: administrativni kapaciteti kao uslov članstva u Evropskoj uniji”, *Izazovi evropskih integracija, Časopis za pravo i ekonomiju evropskih integracija, Službeni glasnik, GTZ*, 2008/1, 2008, str. 106.

¹³ J. P. Olsen, “The Many Faces of Europeanization”, *JCMS* 40, No 5, 2002, p. 932.

¹⁴ H. Hofmann, “Mapping the European Administrative Space”, *West European Politics*, Vol. 31, No 4, 2008, pp. 662–676.

i službenika administracija zemalja članica, s druge strane.¹⁵ Njihova razmena mišljenja i iskustava dovela je do ujednačavanja upravne prakse zemalja članica i definisanja osnovnih principa evropskog upravnog prostora.¹⁶ Osnovni pravni izvori evropskog upravnog prostora dugo su bile samo presude Suda pravde, odluke Evropskog ombudsmana i mišljenja Evropske komisije. Usled uticaja francuske upravnopravne tradicije, Sud pravde je u svom dugogodišnjem produktivnom radu priznao veliki broj opštih principa upravnog postupanja, čija povreda predstavlja osnov za pokretanje spora pred sudovima EU.¹⁷ Osim Suda pravde, na koherentnu primenu evropskih politika i definisanje i primenu zajedničkih upravnih standarda u zemljama članicama, svojim radom i praksom uticale su i druge institucije, kao što su: Sud Evropske unije za službeničke sporove (*The European Union Civil Service Tribunal*), Sud prve instance (*The Court of First Instance*), Evropski ombudsman i Evropska komisija.¹⁸ Stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma iz 2007. godine (početkom 2009.) principi evropskog upravnog prostora dobili su i svoje utemeljenje u primarnim izvorima prava EU. Naime, član 6. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, dao je Povelji osnovnih prava Evropske unije isto pravno dejstvo kao i osnivačkim ugovorima, čime je Povelja o osnovnim pravima konačno dobila svoje puno pravno utemeljenje.¹⁹ Povelja o osnovnim pravima EU garantuje državljanima

¹⁵ A. Rabrenović, „Načela kvalitetna uprave u pravu Evropske Unije”, *Javna uprava*, Savet za državnu upravu, br. 1/2002, str. 156.

¹⁶ C. Nizzo, “National Public Administrations and European Integration”, OECD/SIGMA, Paris, 2001; M. Shapiro, “The Institutionalisation of European Administrative Space”, in a Stone Sweet, W. Sandholtz and Fliegstein, *The Institutionalisation of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

¹⁷ U tom smislu, mogu se razlikovati dve osnovne grupe načela upravnog postupanja: materijalna načela, kao što su načelo zakonitosti, jednakosti (zabrane diskriminacije), proporcionalnosti i načelo zaštite legitimnih očekivanja. Druga grupa uključuje načela procesne prirode, kao što su: pravo na saslušanje stranke, dužnost obrazloženja odluke, načelo brižljivog vođenja postupka, pravo na dostupnost informacija, načelo marljivosti (obaveza odgovaranja organa uprave na zahteve stranaka i blagovremeno postupanje po njima). Dok će povreda materijalnih načela gotovo bez izuzetka kao posledicu imati poništavanje predmetne odluke Unije, povreda procesnih načela u najvećem broju slučajeva predstavljaće osnov za poništavanje odluke samo ukoliko Sud utvrdi da je povreda takva da je mogla uticati na rešenje stvari (tzv. „bitna povreda postupka”). Videti: J. A. Usher, *General Principles of EC Law*, Longman, London, 1997; H. P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999, pp. 27–37.

¹⁸ Vukašinović-Radojičić, *ibid.*

¹⁹ J. Čeranić, „Ugovor iz Lisabona – institucionalna reforma Evropske unije“, *Strani pravni život*, 2/2008; “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 115/51, 9

EU pravo na dobru upravu,²⁰ pravo pristupa dokumentima (član 42), kao i pravo obraćanja Evropskom zaštitniku građana (član 43),²¹ čime su postavljene važne pravne osnove osnovnim principima evropskog upravnog prostora. Utvrđivanje osnovnih evropskih upravnih principa u Ugovoru iz Lisabona ima važne posledice, jer zahteva od svih država članica, kao i zemalja koje žele da postnu članice da ispune postavljeni minimum administrativnih standarda. Imajući u vidu činjenicu da evropske institucije u najvećem broju slučajeva nemaju direktan kontakt sa građanima, garantovanje principa upravnog postupanja koje je utvrđeno Ugovorom iz Lisabona mora biti obezbeđeno od strane nacionalnih uprava. U tom smislu, može se očekivati da će Ugovor iz Lisabona dovesti do dalje harmonizacije principa evropskog upravnog prostora, posebno u delu upravnih procedura.²²

Standardi razvoja državne uprave koje je postavila organizacija *Sigma*

Imajući u vidu da Evropska unija sve do stupanja Lisabonskog sporazuma na snagu nije imala pravnu tekovinu u oblasti upravnog prava, kao i da su postojeće odredbe iz Povelje osnovnih prava EU opšteg karaktera, postojala je potreba da se izgrade daleko konkretniji kriterijumi, uputstva i indikatori za ocenu kapaciteta državne uprave kao uslova za članstvo u EU. Prepoznavši značaj dobro uređene i organizovane državne uprave za ispunjavanje obaveza članstva u svim sektorskim oblastima, EU je 1992. godine u saradnji sa Organizacijom za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) uspostavila Program *Sigma* (SIGMA – *Support for Improvement in Governance and Management*).²³ Cilj programa je podrška aktivnostima zemalja (potencijalnih) kandidata za

May, 2008; “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, Art. 41 (2), OJ 2000 C364/1.

²⁰ Pravo na dobru upravu obuhvata pravo svakog lica da bude saslušano pre nego što se prema njemu donese individualna mera koja je štetna po njega, pravo svakog lica na pristup spisima koji se na njega odnose uz očuvanje legitimnog interesa poverljivosti, profesionalne i poslovne tajne, i obavezu uprave da obrazloži svoje odluke. Videti: član 41. *Povelje o osnovnim pravima Evropske unije*, 2007/C 303/01, od 14.12.2007.

²¹ European ombudsman, *The European Code of Good Administrative Behaviour*, Internet, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/en/code2005>.

²² E. G. Heidbreder, *Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-level Administration*, rad predstavljen na konferenciji EGPA u septembru 2010, str. 17.

²³ Glavni finansijer programa je EU, dok je tim programa smešten pri Sekretarijatu OECD u Parizu.

članstvo u EU na reformi državne uprave.²⁴ U tom cilju, organizacija *Sigma*, kao zajednička inicijativa OECD i EU dobila je zadatak da utvrdi standarde razvoja sistema državne uprave, a zatim i vrši redovnu ocenu napretka zemalja (potencijalnih) kandidata za članstvo u EU u oblasti državne uprave.

Sigma je utvrdila standarde u sedam oblasti sistema državne uprave, koje države koje žele da postanu članice EU moraju ispuniti. To su: službenički sistem i opšti upravno-pravni okvir, sistem nacionalnog integriteta, koordinacija javnih politika, javne nabavke, finansijski menadžment, interna finansijska kontrola i eksterna revizija. Mi ćemo se zbog širine materije u ovom radu ograničiti na dve osnovne oblasti koje čine osnovu evropskog upravnog prostora, a to su uređenje službeničkog sistema i opšteg upravno-pravnog okvira i sistema nacionalnog integriteta. Osnovni standardi *Sigme* u ovim oblastima predstavljeni su u Okviru 1.

Osnovni standardi razvoja sistema državne uprave u svetlu evropskih integracija

Službenički sistem i opšti upravno-pravni okvir: zakonsko regulisanje pravnog položaja državnih službenika; obezbeđivanje uslova za profesionalizaciju državne uprave (selekcija i zapošljavanje zasnovano na konkursu, adekvatan sistem razvrstavanja radnih mesta, jasno razdvajanje radnih mesta političkih funkcionera i službeničkih radnih mesta; adekvatan sistem plata i ocenjivanja državnih službenika i stručnog usavršavanja, obezbeđenje zakonitosti postupanja i odgovornosti državnih službenika za njihov rad, kao i integriteta rada državnih službenika); postojanje odgovarajućih centralnih struktura upravljanja ljudskim resursima; poštovanje načela zakonitosti rada uprave; odgovarajuća organizaciona struktura uprave; postojanje odgovarajućih upravnih procedura i upravnosudske zaštite.

Sistem nacionalnog integriteta: zakonsko regulisanje i adekvatna primena odredbi sprečavanja konflikta interesa narodnih poslanika i drugih funkcionera; odgovarajući mehanizmi polaganja računa Vlade parlamentu; garantovanje nezavisnosti sudstva sa jedne strane i odgovornosti sudstva sa druge strane; postojanje politike za suzbijanje korupcije i njena primena u praksi i adekvatno

²⁴ Nakon proširenja EU 2004. i 2007. godine, korisnici *Sigma* programa su: države kandidati za članstvo – Hrvatska, Makedonija, Turska, Crna Gora i Srbija; potencijalni kandidati za članstvo – Albanija, Bosna i Hercegovina i Kosovo (u skladu sa Rezolucijom SB UN 1244), kao i države obuhvaćene Evropskim susedskim i partnerskim instrumentom (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*) kao što su, na primer, Ukrajina i Moldavija.

povezivanje napora za suzbijanje korupcije sa drugim državama u regionu i međunarodnim institucijama. Utvrđeni standardi razvoja državne uprave razvijeni od strane *Sigme* takođe čine deo evropskog upravnog prostora, i kao takvi se još od 1999. godine koriste kao osnova procene kapaciteta državne uprave kandidata ili potencijalnih kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. *Sigma* svoje izveštaje dostavlja Evropskoj komisiji, koja ih koristi pri pripremi godišnjih izveštaja o napretku zemalja koje su (potencijalni) kandidati za članstvo u EU. Pitanje koje se postavlja je u kojoj meri Srbija ispunjava standarde evropskog upravnog prostora? Opšta ocena koja se može dati praćenjem redovnih godišnjih izveštaja *Sigme*, kao i izveštaja Evropske komisije, je da je Srbija još daleko od zadovoljenja osnovnih standarda evropskog upravnog prostora. Ipak, potrebno je istaći da su napravljeni značajni koraci u razvoju kako službeničkog sistema, tako i oblasti opšteg upravnog prava i sistema nacionalnog integriteta, o čemu ćemo detaljnije govoriti u narednom odeljku.

Napredak Srbije u ispunjavanju standarda evropskog upravnog prostora

Prvi korak u ispunjavanju standarda evropskog upravnog prostora koji se tiču službeničkog sistema učinjen je donošenjem Zakona o državnim službenicima koji je usvojen u septembru 2005. godine.²⁵ Ovim zakonom i pratećim podzakonskim propisima detaljno su regulisani glavni elementi položaja državnih službenika, uključujući i primenu principa zakonitosti, odgovornosti, nepristrasnosti u radu, sistem zapošljavanja koji je zasnovan na konkursu, depolitizaciju uprave, uspostavljanje sistema napredovanja na osnovu zasluga i ocenjivanja i sl. Sadržina Zakona o državnim službenicima veoma je pozitivno ocenjena od strane međunarodnih organizacija, i posebno od strane *Sigme*. Zakon o državnim službenicima prepoznat je kao moderan zakon, čije su odredbe u skladu sa evropskim standardima koje je utvrdila SIGMA.²⁶ Zakonom se regulišu sve oblasti na kojima *Sigma* insistira: selekcija i zapošljavanje zasnovano na konkursu, adekvatan sistem razvrstavanja radnih mesta, jasno razdvajanje radnih mesta političkih funkcionera i službeničkih radnih mesta; sistem plata i ocenjivanja državnih službenika, stručnog usavršavanja, obezbeđenje zakonitosti postupanja i odgovornosti državnih

²⁵ Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008 i 104/2009.

²⁶ A. Rabrenović, Z. Vukašinović, „Novine u službeničkom sistemu državne uprave Srbije”, *Pravni život*, br. 10/2010, str. 421–435; *Sigma Balkans Reports, Republic of Serbia, Public Service and the Administrative Framework Assessment*, jun, 2007.

službenika za njihov rad, kao i integriteta rada državnih službenika. Međutim, još nedostaju propisi koji bi regulisali pravni položaj lokalnih službenika, kao i zaposlenih u javnim službama (u obrazovanju i zdravstvu). Na ove nedostatke *Sigma* je ukazala u svom izveštaju još iz 2008. godine ali, nažalost, još nema nikakvih konkretnih pomaka na ovim područjima.²⁷ Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu intenzivno radi na nacrtu Zakona o pravnom položaju lokalnih službenika, ali kako Zakon još nije ušao u skupštinsku proceduru, male su šanse da će biti donet do parlamentarnih izbora 2012. godine. Krajem 2009. donete su i izmene i dopune Zakona o državnim službenicima kojima je poboljšana efikasnost u popunjavanju radnih mesta, a unete su i izmene u različitim oblastima upravljanja ljudskim resursima, kao što su ocenjivanje i zaštita od korupcije.²⁸ Izmenama i dopunama zakona takođe je i produžen rok za postavljanje lica na položaje, kao najviša službenička radna mesta, do kraja 2010. godine. U izveštaju za 2010. *Sigma* se osvrnula na nepoštovanje prethodno postavljenih rokova za popunjavanje radnih mesta položaja, što je trebalo da dovede do depolitizacije rukovodećih radnih mesta u upravi. Konstatuje se da su rokovi za popunjavanje položaja produženi već tri puta uzastopno od kada je donet Zakon o državnim službenicima.²⁹ Kako gotovo polovina radnih mesta položaja nije popunjena ni u prvoj polovini 2011, može se očekivati da će pitanje depolitizacije rukovodeće strukture uprave biti postavljeno i u narednim *Sigminim* izveštajima, kao i redovnom godišnjem izveštaju o napretku Evropske komisije. *Sigma* se takođe kritički osvrnula i na postojeći Zakon o opštem upravnom postupku, koji čini jedan od osnovnih zakonskih akata koji regulišu rad državne uprave u Srbiji. U izveštaju za 2010. godinu konstatuje se da je opšti upravni postupak još zasnovan na staroj

²⁷ SIGMA (2008), *Serbia Public Service Assessment*, (SIGMA/OECD), Internet, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/49/1/41637841.pdf>.

²⁸ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 104/09.

²⁹ Član 57. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 104/09). Važno je naglasiti da su se na samom početku primene novog službeničkog zakonodavstva pojavili očekivani problemi kod popunjavanja položaja (uglavnom kao posledica sprovođenja vanrednih izbora 2007. i 2008. godine), pa su odredbe Zakona o državnim službenicima već nekoliko puta menjane kako bi se produžio rok za postavljenje najviših službenika državne uprave. Tako je Zakon o državnim službenicima menjan 2007. i 2008, a zatim i 2009. u segmentu roka za popunjavanje položaja. Izmenama Zakona iz 2009. godine, predviđa se da do postavljenja državnih službenika na položaje, postavljena lica nastavljaju sa radom do okončanja postupka za popunjavanje položaja, s tim da ovim licima dužnost u svakom slučaju prestaje 31. decembra 2010, čime je rok za popunjavanje položaja praktično produžen do kraja 2010. godine.

austrijskoj tradiciji i da sadrži autoritativno shvatanje uprave prošlih vremena.³⁰ Takođe se navodi i da postojeći sistem ne garantuje potpunu pravnu zaštitu protiv odluka organa uprave, da sadrži suviše komplikovanu i dugu proceduru sa mnogo detalja koji mogu biti regulisani pratećim podzakonskim aktima ili internim aktima organa uprave. Imajući u vidu da je u toku 2010. i 2011. godine Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu veoma intenzivno radilo na pripremi nacrtu novog Zakona o opštem upravnom postupku, i to u saradnji sa predstavnicima *Sigme*, može se očekivati da će postavljeni standard koji se tiče modernog pristupa zakonskog regulisanja opšteg upravnog postupka biti ispunjen u neposrednoj budućnosti. Ostaje, naravno, da se vidi kako će nova procedura biti primenjena u praksi i uolikoj meri će odgovarati potrebama građana i državne uprave i lokalne samouprave. Posebno pitanje koje se naglašava u *Sigminom* izveštaju iz 2010. godine jeste nedostatak kapaciteta Vlade Srbije da utvrdi prioritete u reformi državne uprave. Iako je Vlada Srbije još 2004. donela Strategiju reforme državne uprave sa akcionim planom koji je revidiran 2009. godine i pokriva period 2009–2012, *Sigma* ocenjuje da je donošenje strategije, kao i revizija akcionog plana Strategije, bila u najvećoj meri proizvod donatorske inicijative, a ne inicijative Vlade. Takođe se navodi i činjenica da se glavno telo zaduženo za koordinaciju reforme državne uprave, Savet za reformu državne uprave (koje čine predsednik Vlade i ministri zaduženi za pitanja državne uprave i lokalne samouprave, pravosuđa i unutrašnjih poslova), sastaje veoma retko i ne donosi nikakve važne odluke u oblasti reforme državne uprave. U izveštaju se zaključuje da iako ne postoji strateški pristup reformi državne uprave, individualni organi uprave koji su zaduženi za pojedinačne oblasti reforme pokazali su inicijativu i odgovornost za sprovođenje reformi u svojim sektorima. Imajući u vidu slabu razvijenost kapaciteta centra Vlade (Generalnog sekretarijata Vlade pre svega) za vođenje politike i strateško planiranje i nadzor nad sprovođenjem utvrđene politike, *Sigma* ocenjuje da je najbolje nastaviti sa započetim reformama u institucijama u kojima za to postoji interes. Iako ovim inicijativama nedostaje „strateški sjaj”, započeti naponi imaju dobre šanse da budu nastavljeni i daju konkretan doprinos reformskim naporima u ovom trenutku. U okviru ocene sistema nacionalnog integriteta, *Sigma* je u svom izveštaju za 2010. godinu najveću pažnju posvetila radu Agencije za borbu protiv korupcije, uvođenju sistema zaštite lica koja ukazuju na korupciju, kao i procesu reizbora sudija.³¹ Iako načelno pozdravlja

³⁰ SIGMA, *Assessment: Serbia 2010, Civil Service and Administrative Law*, SIGMA/OECD, Internet, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/20/28/47075363.pdf>, 2010.

³¹ SIGMA, *Assessment: Serbia 2010, Integrity*, SIGMA/OECD, Internet, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/19/49/47075471.pdf>, 2010.

uspostavljanje Agencije za borbu protiv korupcije, *Sigma* ukazuje na to da koncentracija velikog broja nadležnosti u jednom telu može biti kontraproduktivna. Međunarodna iskustva pokazala su da je bolje raditi na izgradnji većeg broja manjih institucija koje će imati jasna ovlašćenja i postepeno stvarati reputaciju u društvu, nego ukidati postojeće institucije (kao što je bio Odbor za rešavanje sukoba interesa) i stvarati nove, ponekad glomazne, kojima će ponovo biti potrebno određeno vreme da izgrade kredibilitet, a koje takođe mogu potpasti pod uticaj različitih političkih struktura. U izveštaju je takođe ukazano i na poboljšanja u pravnom okviru za borbu protiv korupcije uvođenjem pravne zaštite državnih službenika koji ukazuju na korupciju (tzv. *whistle blowers protection*). Naime, izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima uvedena je posebna dužnost službenika da obavesti rukovodioca o postojanju sumnje da je u državnom organu izvršena radnja korupcije.³² Istovremeno je, takođe, predviđena i pravna zaštita službenika koji ukazuju na korupciju u upravi, kao neophodan prethodni uslov za ostvarenje obaveze prijavljivanja korupcije. Međutim, primećuje se da mehanizmi zaštite tzv. „duvača u pištaljku” nisu detaljno razrađeni, pa se javlja opravdana bojazan u vezi sa načinom primene ovih pravila u praksi. To se u praksi i pokazalo tačnim, jer do sada nije bilo slučajeva ukazivanja na korupciju od strane službenika, usled straha od posledica i nedostatka adekvatne pravne zaštite. Najzad, posebna pažnja posvećena je i procesu reizbora sudija, koji je apostrofirao kao jedan od glavnih problema i u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2010. godine. U toku 2011. otpočelo je revidiranje procesa reizbora, što je započeto donošenjem izmena i dopuna pravosudnih zakona, a zatim i ustanovljavanjem stalnog sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Kako je proces rešavanja po prigovorima sudija koji nisu reizabrani u toku, ostaje da se vidi kako će *Sigma* i Evropska komisija oceniti ovaj proces, što može biti od ključnog značaja za nastavak ovog važnog elementa procesa reforme pravosuđa.

Zaključak

Imajući u vidu dinamiku procesa evropskih integracija i očekivanje da Srbija dobije status kandidata za članstvo u oktobru 2011. godine, harmonizacija upravnog prava Srbije sa osnovnim principima evropskog upravnog prostora dobija sve više na značaju. S obzirom na to da sadašnji stepen integracionih tokova u Evropi stvara potrebu za harmonizacijom i u oblasti upravnog prava,

³² Član 3. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 104/09.

veoma je važno pratiti preporuke Evropske komisije i *Sigme* u ovoj oblasti, kako bi se nesmetano nastavili procesi evropskih integracija. Izveštaji *Sigme* i Evropske komisije o napretku u oblasti javne uprave često sadrže pohvale u vezi sa usvojenim zakonima i pratećim podzakonskim aktima, ali i sve više ukazuju i na probleme u njihovoj implementaciji. Zbog toga bi glavni prioritet državne uprave Srbije trebalo da bude jačanje kapaciteta organa državne uprave koji su zaduženi za implementaciju propisa iz oblasti upravnog prava.

U oblasti službeničkog sistema, od posebnog je značaja dalji razvoj kapaciteta Službe za upravljanje kadrovima i Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao i jedinica za upravljanje ljudskim resursima u organima državne uprave, koji su ključni nosioci poslova upravljanja ljudskim resursima u svojim organima. Važno je takođe raditi i na jačanju kapaciteta centra Vlade, posebno Generalnog sekretarijata Vlade, koji bi trebalo da bude ključna institucija koja će usmeravati i koordinirati politiku Vlade i aktivno učestvovati u utvrđenju njenih strateških prioriteta u oblasti reforme državne uprave. Jačanje sistema nacionalnog integriteta i borbe protiv korupcije zahteva, sa druge strane, jačanje kapaciteta nezavisnih institucija koje su zadužene za nadgledanje i korigovanje rada organa državne uprave, kao što su Agencija za borbu protiv korupcije, zaštitnik građana i poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Posebna pažnja trebalo bi da bude posvećena poboljšanju koordinacije rada svih tela koja rade na suzbijanju korupcije (uključujući i nezavisna tela, MUP i pravosuđe), jer će to zasigurno biti jedna od tema koja će još dugo zauzimati visoko mesto na agendi procesa evropskih integracija. Najzad, dosadašnji naponi koji su učinjeni u usaglašavanju sistema javne uprave Srbije sa standardima evropskog upravnog prostora pokazuju da ovaj proces nije nimalo jednostavan. O tome takođe govore i iskustva drugih zemalja Centralne i Istočne Evrope koje su kroz ovaj proces prošle ili trenutno prolaze. Evropski principi mogu se sprovoditi na različite načine i uz različite instrumente. Potrebno je zbog toga pažljivo analizirati koji su to načini i principi evropskog upravnog prostora koji najviše odgovaraju našem trenutnom okruženju i unapređenju kapaciteta državne uprave i njene odgovornosti i integriteta, kako bi reforma sistema bila delotvorna i održiva, i kako bi omogućila državnoj upravi Srbije da, ne u tako dalekoj budućnosti, postane ravnopravan akter evropskog upravnog prostora.

INTEGRATION OF SERBIAN PUBLIC ADMINISTRATION INTO EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE

SUMMARY

Public administration of every country, which aims to become a member of the EU, should be prepared to take over a number of obligations that stem from the EU membership. This is why it is important that all countries, which are in the process of EU accession, including Serbia, make significant efforts in strengthening the capacities of their public administrations in order to be able to function in the complex EU decision-making process once they become members of the EU. Despite the fact that harmonization of administrative law of the EU member states is still at a very low level, intensive cooperation between national administrations and the EU administration has triggered the creation of a broader concept, which is called the European Administrative Space. A concept of the European Administrative Space contains common principles of administrative systems of the EU member states, which have been defined by the Court of Justice, European Ombudsman and the European Commission. An important role in setting the standards of the European Administrative Space has also been given to the common program of OECD and EU – SIGMA programme, which plays an important role in the assessment of capacities of public administrations of countries, which are (potential) candidates for EU membership. This paper aims to point out the elements of the public administration system of Serbia, which should be harmonised with the principles of the European Administrative Space. In this sense, special attention will be given to the need for further development of the civil service system, harmonisation of the general administrative law with the EU principles and improvement of the system of national integrity, which includes fight against corruption and judicial independence and accountability.