

UDK:005.55:061.1  
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)  
Год X, бр. 37–38, стр. 112–124  
Изворни научни рад

Мр Срђан КОРАЋ<sup>1</sup>

## МЕХАНИЗМИ ОДГОВОРНОСТИ У АДМИНИСТРАЦИЈИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

### ABSTRACT

The author analyses the design of the normative and institutional framework for responsibility, as a fundamental organising principle of the European Commission and its administration. The analysis focuses on mechanisms for the whistleblowing, financial responsibility, as well as for investigation and disciplinary sanction. Reasons of efficiency and utility are most important in citizens' assessment of the EU success in providing services for better quality of life. Since the effectiveness of any administration heavily depends on the personal performance of its civil servants, enhancing the European civil servants' responsibility became high priority in the aftermath of the 1999 European Commission corruption scandal. Are adopted measures strict enough to prevent emergence of maladministration in the European Commission and its services? What are major obstacles in further promotion of the EU administration's responsibility?

*Key words:* Public administration, integrity, responsibility, European Union, European Commission, Eurocrats.

### 1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Одговорност се, најопштије посматрано, односи на обавезу јавних службеника да органима власти — и у крајњој инстанци грађанима, полагају рачун за обављање поверених дужности. Тежиште појма одговорности је на

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“, које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011-2014.

објашњавању и оправдавању властитог деловања другим субјектима. Полазна претпоставка директне одговорности састоји се у тврдњи да је актер морално одговоран за све своје добровољне радње: слободна воља иде скупа са свешћу о последичном деловању мисли и одлука. Крива је особа која је имала могућност да чини другачије, а није тако поступила. У области јавне администрације, циљ утврђивања одговорности је да се установи да ли је неки службеник, и у којој мери, поступао у складу са прописима и начелима јавне етике, владавине права, јавности, непристрасности, ефикасности, предвидљивости и отворености према грађанима, као и да ли је постигао резултате у раду.<sup>2</sup> Важан део општеприхваћених етичких стандарда односи се на успостављање механизма одговорности јавних службеника. Ко је одговоран коме зависи од тога да ли одлуке које се доносе или мере које се спроводе су усмерене на субјекте ван или унутар јавне администрације. Шире посматрано, јавна администрација и било који њен део одговорни су онима које погађају њихове одлуке или мере — грађанима.<sup>3</sup> Уже посматрано, највећу одговорност носе руководиоци у јавној администрацији, пошто је разумно претпоставити да су у најбољем положају да властитом одлуком покрену ланац спровођења мера које могу у крајњем исходу да нашkode интересима заједнице. У темељу свих механизма стоје строго прописане, формалне процедуре односно њихова сврха је да у крајњој линији осигурају да се службеници придржавају начела „управљање посредством права”, како би се ефикасно заштитили јавни интерес и права појединаца.<sup>4</sup> Поступање у складу са законом темељно је начело деловања јавне администрације и његово важење је изнад одговорности према надређеном, колегама или подређеном, као и изнад оданости политичкој странци на власти. Одговорност се може утврђивати кроз више врста поступака: жалбени поступак грађана пред вишом управном инстанцом, поступак пред управним судом, кривични поступак, покретање жалбеног поступка пред омбудсманом, пријава надлежним инспекцијским органима, оснивањем посебних *ad hoc* тела, редовним надзором парламентарних одбора итд. Овде ће бити речи искључиво о унутрашњем механизму утврђивања одговорности и санкционисања прекршаја смештених у самој администрацији ЕУ. Према међународним

---

<sup>2</sup> “European Principles for Public Administration”, *SIGMA Papers*, No. 27, November 1999, OECD & EU, [www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf), p. 12.

<sup>3</sup> “What is Good Governance?”, The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), 24 December 2006, [www.unescap.org/huset/gg/governance.htm](http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm).

<sup>4</sup> “European Principles for Public Administration”, *op. cit.*, pp. 12–3.

стандардима, неопходне су процедуре за надзор, пријављивање и истраживање случајева кршења правила кодекса понашања, те административне и дисциплинске мере које треба да обесхрабре нерегуларности.<sup>5</sup>

Релативно низак ниво поверења у институције Европске уније, посебно Европску комисију, забележен у више анкета спроведених последњих десетак година, делом је производ постојаног демократског дефицита у виду слабих контролних овлашћења Европског парламента, а делом дугогодишњег дефицита одговорности у унутрашњем деловању институција.<sup>6</sup> Због тога је неопходно испитати да ли су постојећа нормативна и институционална решења примењена у обезбеђењу одговорности у администрацији ЕУ у складу са теоријским поставкама о јавној администрацији, начелима јавне етике и општеприхваћеним међународним стандардима организације јавне администрације. Правилник о радним односима службеника ЕЗ усвојен 2004. године пружа општи нормативни оквир којим се на веома широк и уопштен начин уређују обавезе наднационалног службеника и поступак за утврђивање одступања од поштовања комунитарних прописа, начела јавне етике и ефикасности у раду.<sup>7</sup> Основна обавеза службеника је да поверене дужности обавља објективно, непристрасно и искључиво у сагласности са комунитарним интересима, као и да не тражи нити прима упутства било које владе, власти, организације или особе ван дела администрације у којем је запослен.<sup>8</sup> Обавеза послушности надређеном потврђена је чланом 21а Правилника о радним односима службеника ЕЗ (у даљем тексту: Правилник), према којем службеник мора да спроведе налог претпостављеног руководиоца чак и када оправдано сматра да је нерегуларан или сумња да ће произвести озбиљне тешкоће. Наведено решење је сагласно стандардима садржаним у Моделу кодекса понашања за јавне службенике Савета Европе, осим изузетка који се односи на ситуацију када би извршењем налога надређеног наступила очигледна

---

<sup>5</sup> “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, *PUMA Policy Brief*, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, [www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf), p. 5.

<sup>6</sup> Véronique Pujas and Martin Rhodes, “A Clash of Cultures? Corruption and Ethics of Administration in Western Europe”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 52, October 1999, No. 4, p. 701.

<sup>7</sup> “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Articles 11–26a, 86–9, 1 May 2004, The European Commission, [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/toc100\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf), pp. 8–13, 38–9.

<sup>8</sup> *Ibid.*, Article 11, pp. 8–9.

противправна активност или би били прекршени безбедносни стандарди.<sup>9</sup> Упркос неспорним разлозима у прилог очувања хијерархијског ланца руковођења, чини се да овакво нормативно решење не узима довољно у обзир чињеницу да проблем интегритета наднационалног службеника у контексту заштите комунитарних интереса често настаје у „сивој” зони. Бројна одступања од начела етике јавне службе појављују се у свакодневном раду службеника у простору између границе правно и морално дозвољеног поступања, што значи да понашање које посредно или непосредно штети интересима Уније не мора да буде нормама нужно дефинисано као противправно.

## II) ПРИЈАВЉИВАЊЕ НЕРЕГУЛАРНОСТИ („ДУВАЊЕ У ПИШТАЉКУ”)

Текућа реформа администрације Уније усмерена је и на унапређење механизма за пријављивање нерегуларности, установљеног 2002. године одлуком Комисије ради дефинисања јасних правила за наднационалне службенике о томе шта треба предузети и коме се обратити у случају откривања проневере или корупције.<sup>10</sup> Неопходан предуслов за очување интегритета је заштита „дувача у пиштаљку” (енг. *whistleblower*) односно службеника који одлучи да пријави злоупотребе или грешке претпостављеног или колеге, која може да нашкоди комунитарним интересима.<sup>11</sup> Уколико не постоји ефикасан механизам заштите од дисциплинског или кривичног гоњења, које може настати услед освете откривених починилаца, мала је вероватноћа да ће службеник поступати савесно и одлучити да открије нерегуларност. Због тога Правилник о радним односима садржи одредбе којима се уводи обавеза службеника да писменим путем пријави непосредно претпостављеном руководиоцу —

---

<sup>9</sup> Упоредити са: “Model code of conduct for public officials”, Article 12 — “Reporting”, Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf), p. 5.

<sup>10</sup> “Commission Decision C(2002) 845/1 on raising concerns about serious wrongdoings”, 2 April 2002, European Commission, [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/regdoc/rep/3/2002/EN/3-2002-845-EN-1-0.Pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/rep/3/2002/EN/3-2002-845-EN-1-0.Pdf).

<sup>11</sup> О „дувачима у пиштаљке” и њиховој заштити опширније видети у: Цереми Поуп, *Антикорупцијски приручник*, Transparency International, Београд, 2004, стр. 222–3; Александар Фатић, „Дување у пиштаљку”, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (урс), *Корупција*, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005, стр. 311–27.

или ако је потребно генералном директору, генералном секретару Европске комисије, Канцеларији ЕУ за борбу против проневера (OLAF) — када разумно посумња у постојање противправних активности штетних за комунитарне интересе или понашања које озбиљно одудара од професионалних обавеза.<sup>12</sup> Обавештени руководилац дужан је да без одлагања проследи документацију Канцеларији ЕУ за борбу против проневера повезану са евентуалним противправним активностима. Веома уопштено формулисаним ставом 3. члана 22а, „дувачи у пиштаљку” су заштићени од било каквог штетног дејства које може да настане као последица њихове пријаве. Будући да механизам заштите савесних службеника није детаљније уређен кодексом понашања, нити је чланом 22а утврђена обавеза институција Уније да такве механизме успоставе, нити су набројене штетне последице остаје нејасан начин на који би „дувачи у пиштаљке” требало да буду заштићени од освете неодговорних непосредних руководилаца или колега. Руководоци имају још већу одговорност у спречавању неетичког понашања подређених службеника и у контроли би требало да се воде комунитарним интересима и циљевима политика и програма који се налазе у делокругу надлежности њихове организационе јединице. Надређени функционери сnose одговорност за чињење или пропуштање чињења својих службеника уколико нису предузели одговарајуће мере ради спречавања кршења професионалних обавеза и правила етичког кодекса.<sup>13</sup> Стандарди ЕУ у погледу овог питања су непотпуни. Ни у одредбама Правилника о радним односима службеника ЕЗ, нити у било којем другом документу који уређује однос субординације у администрацији Уније, није дата јасна формулација одговорности руководилаца за спречавање неетичких поступака подређених службеника.

### III) ФИНАНСИЈСКА ОДГОВОРНОСТ

Финансијска одговорност службеника огледа се у обавези да у целости или делимично надокнади штету Унији проистеклу из тежег кршења стандарда обављања професионалних дужности.<sup>14</sup> Службеник ће потпасти

---

<sup>12</sup> “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Article 22a, op. cit., pp. 11–2.  
Упоредити са: “Model code of conduct for public officials”, Article 12 — “Reporting”, op. cit., p. 5.

<sup>13</sup> О стандардима о одговорности руководилаца видети у: “Model code of conduct for public officials”, Article 25 — “Supervisory accountability”, op. cit., p. 9.

<sup>14</sup> “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Article 22, op. cit., p. 11.

под одредбе о финансијској одговорности само уколико се утврди да је прекршио обавезу прописану комунитарним правом, нанео финансијску штету Унији и да је крив за озбиљан намераван преступ у раду који му је донео личну материјалну или какву другу корист (нпр. проневера или злоупотреба јавних овлашћења). Надлежни дисциплински орган испитује све релевантне околности које су довеле до лошег поступања службеника и процењује које су имале највећи утицај. Изузимање од одговорности је могуће ако службеник докаже да је у дужем временском периоду био претрпан послом, а да је о томе у више наврата писменим путем обавестио надређеног.<sup>15</sup> Премда је историја Европске комисије пуна случајева откривених проневера буџетских средстава, закључно са 2001. годином није изречена ниједна санкција по основу финансијске одговорности.<sup>16</sup>

#### IV) ОДГОВОРНОСТ ЗА МАЊАК СТРУЧНОСТИ

Посебан механизам одговорности наднационалних службеника предвиђен је за утврђивање мањка стручности. Наднационални службеник чија се претходно утврђена нестручност понови после редовног периодичног извештаја о његовом раду, може бити отпуштен, уназађен или пребачен у нижу функционалну групу. Службеник мора бити обавештен који су тачно разлози за утврђивање његове нестручности и има право на увид у свој радни досије како би могао да припреми одбрану. Образложену одлуку о постојању одговорности службеника доноси Заједнички саветодавни одбор (*Joint Advisory Committee*) већином гласова. Санкционисани службеник може после истека раздобља од шест година да поднесе молбу да се сви подаци везани за кажњавање обришу из радног досијеа.<sup>17</sup> Одредбама Правилника не поставља се санкционисаном службенику никакав захтев у погледу стицања недостајуће стручности, чиме би се отклонио основни узрок мањкавости професионалног рада, па остаје нејасно зашто се службеник који се већ једанпут оглушио о опомену надређеног уопште задржава на радном месту. Назадовање подразумева проналажење радног места на нижем нивоу хијерархије, без анализе да ли је оно целисходно са становишта оптималне организације администрације Уније и ефикасности остварења свакодневних

---

<sup>15</sup> “Financial responsibility: making good damage”, Reforming the Commission: An administration at the service of half a billion Europeans, webportal, The European Commission, [http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter06\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter06_en.htm).

<sup>16</sup> Anne Stevens and Handley Stevens, *Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2001, p. 63.

<sup>17</sup> “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Article 51, op. cit., pp. 23–4.

задатака. На овом месту би се могло можда поставити питање посредне одговорности службе за управљање људским ресурсима која је примила кандидата који неиспуњава мерило стручности и непосредног руководиоца који је требало да прати рад свог службеника.

## V) МЕХАНИЗМИ ЗА УТВРЂИВАЊЕ ОДГОВОРНОСТИ И КАЖЊАВАЊЕ

Важан део општеприхваћених етичких стандарда претпоставља уређење унутрашњих механизма одговорности и санкционисања прекршаја, смештених у самој администрацији Уније. Основа за покретање дисциплинског поступка широко је дефинисана као свако нехотично или намерно неиспуњење обавеза које проистичу из Правилника о радним односима службеника ЕЗ, а односи се једнако на актуелне и бивше наднационалне службенике. Надлежна инстанца за пријем у службу или Канцеларија ЕУ за борбу против проневера могу самостално да покрену административну истрагу ако сазнају да постоје докази о неиспуњавању обавеза.<sup>18</sup> На плану јачања институционалних претпоставки за утврђивање одговорности наднационалних службеника, Европска комисија је 2002. године образовала Канцеларију за истрагу и дисциплински поступак (*Investigation and Disciplinary Office* — IDOC), у чијој надлежности се налази непристрасна, кохерентна и професионална припрема истраге и дисциплинске процедуре у случајевима мањих нерегуларности и сукоба јавног (комунитарног) и приватног интереса.<sup>19</sup> Припремљене дисциплинске поступке Канцеларија прослеђује Дисциплинском одбору Комисије, који чине председник и четири члана, а у случајевима када се води поступак против службеника категорије *AD 14* и више додају се још два члана категорија истих као и ранг службеника у питању.<sup>20</sup> Надлежна инстанца за пријем у службу и Одбор запослених именују по два редовна и два додатна члана, с тим што само надлежна инстанца има право да именује председника Дисциплинског одбора. Наравно, председник и чланови Дисциплинског одбора дужни су да

<sup>18</sup> Ibid., Article 86, p. 38.

<sup>19</sup> “Commission Decision C(2002) 540/1 on the conduct of administrative inquiries and disciplinary proceedings”, 12 February 2002, European Commission, [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/regdoc/rep/3/2002/EN/3-2002-540-EN-1-0.Pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/rep/3/2002/EN/3-2002-540-EN-1-0.Pdf).

<sup>20</sup> “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Annex IX: Disciplinary proceedings, Article 5, op. cit., p. 78.

потпуно независно обављају послове који проистичу из чланства. Унутрашњи механизам утврђивања одговорности у администрацији Уније дели се у два засебна поступка. Први поступак води се пред надлежном инстанцом за пријем у службу, која након разматрања поднетих чињеница и аргумената службеника може да одлучи да:

- нема основа за покретање дисциплинског поступка;
- не покрене поступак, уз констатацију да обавезе нису биле испуњене;
- основ постоји и да покрене самосталан поступак или поступак пред Дисциплинским одбором.

У самосталном поступку, надлежна инстанца након саслушања службеника у случају лакших повреда обавеза изриче казну у виду писаног упозорења или укора, без консултовања Дисциплинског одбора.<sup>21</sup> Такође, надлежна инстанца има самостално овлашћење да одмах суспендује службеника оптуженог за тешке повреде обавеза на неодређено време. Када је против наднационалног службеника покренут кривични поступак надлежна инстанца ће донети коначну одлуку у дисциплинском поступку тек након правоснажне пресуде кривичног већа надлежног националног суда. Други поступак се спроводи пред Дисциплинским одбором (*Disciplinary Board*) којем надлежна инстанца прослеђује извештај о утврђеним чињеницама о повреди обавеза и околностима у којима су се оне одиграле.<sup>22</sup> Службеник против којег је поступак покренут има право да добије сву документацију која му може помоћи у припреми одбране. Службеник се појављује на претресу пред Дисциплинским одбором где, лично или преко заступника, износи властито виђење, у усменој или писаној форми, а може позвати и сведоке. Дисциплински одбор може да саслуша и истражитеље Канцеларије ЕУ за борбу против проневера у случајевима када је ово тело самостално покренуло истрагу по службеној дужности. Уколико службеник пред Дисциплинским одбором призна да је починио прекршај и сагласи се са налазима извештаја који је упутила надлежна инстанца, предмет се враћа назад надлежној инстанци на одлучивање о конкретној санкцији. У супротном, и ако чињенице и околности неиспуњења службеникових обавеза нису довољно јасне, Дисциплински одбор покреће истрагу у којој свака страна (службеник и надлежна инстанца) износи сопствене аргументе и има право да одговори на аргументе супротне стране. Након разматрања свих поднетих

---

<sup>21</sup> Ibid., Article 11, p. 79.

<sup>22</sup> Ibid., Articles 12–22, pp. 79–81.



аргумената, документације и налаза евентуалне истраге, Одбор већином гласова усваја образложено мишљење у којем констатује да ли је чињенично утврђена повреда обавеза и да ли сходно томе треба изрећи казну. Сви чланови Одбора морају да потпишу одлуку, с тим што могу да додају властито становиште уколико се разликује од садржаја одлуке. Надлежна инстанца након пријема одлуке Дисциплинског одбора доноси сопствену одлуку о изрицању конкретне дисциплинске мере, а може и да оконча поступак без примене санкције. Упркос побољшањима механизма утврђивања дисциплинске одговорности које су донеле измене и допуне нормативног оквира начињене током последњих неколико година, у пракси је остало присутно више старих проблема. Широко дефинисане одредбе Правилника о радним односима о одговорности наднационалних службеника требало је да детаљније уреди посебно тело предвиђено реформским мерама — Комитет за стандарде јавног живота, али оно до данас није успостављено. Сврха Комитета требало је да буде подршка службеницима и функционерима Комисије (и осталих институција, агенција и тела Уније) у очувању високих етичких стандарда у обављању јавних послова и надзор примене кодекса понашања на нивоу појединачних комунитарних институција. Иако је број дисциплинских поступака повећан у односу на претходне деценије, и даље су релативно редак вид очувања интегритета наднационалних службеника.<sup>23</sup> Будући да процена доказа изнетих у поступку може да буде сложена, посебно у случајевима утврђивања финансијске одговорности, врло је вероватно да ће надређени руководиоци поред обимног редовног посла бити мање склони да улажу додатну радну енергију. Политика дисциплинског кажњавања примењеног у Правилнику почива на принципу да санкција мора да буде праведно одмерена према тежини почињеног преступа и да се сходно томе казна прогресивно поштрава. Надлежна инстанца за пријем у службу може да изрекне казну у распону од писаног упозорења, укора, одлагања напредовања (од 1 до 23 месеца), преко привременог назадовања (на период у распону од 15 дана до једне године), снижавања ранга у истој функционалној групи и пребацивања у нижу, до уклањања са радног места уз смањење пензије и других припадљности.<sup>24</sup> За појединачан случај неиспуњења обавеза може се изрећи само једна казна. Кажњени службеник

<sup>23</sup> Anne Stevens and Handley Stevens, *Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union*, op. cit., pp. 64–5.

<sup>24</sup> “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Annex IX: Disciplinary proceedings, Article 9, op. cit., pp. 79–80.

може властита права да штити у жалбеном поступку пред вишом инстанцом унутар администрације Уније, а у случају када је неоправдано избачен са посла може да води поступак пред Трибуналом за службеничке спорове и Европским судом правде. Оштећени службеник у року од три месеца од кршења права зајемчених Правилником о радним односима покреће жалбени поступак прво пред надлежном инстанцом за пријем у службу или Канцеларијом ЕУ за борбу против проневера.<sup>25</sup> Ако је жалба одбачена или до истека предвиђеног рока уопште не добије одговор, оштећени може да се обрати Трибуналу за службеничке спорове и покрене судски спор. Истовремено са покретањем жалбеног поступка пред вишом административном инстанцом, оштећени службеник може такође да пред Трибуналом покрене поступак за обустављање извршења спорне одлуке која погађа његова права или за доношење привремених мера.<sup>26</sup>

## VI) ИЗВОРИ

- “Commission Decision C(2002) 540/1 on the conduct of administrative inquiries and disciplinary proceedings”, 12 February 2002, European Commission, [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/regdoc/rep/3/2002/EN/3-2002-540-EN-1-0.Pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/rep/3/2002/EN/3-2002-540-EN-1-0.Pdf).
- “Commission Decision C(2002) 845/1 on raising concerns about serious wrongdoings”, 2 April 2002, European Commission, [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/regdoc/rep/3/2002/EN/3-2002-845-EN-1-0.Pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/rep/3/2002/EN/3-2002-845-EN-1-0.Pdf).
- “Communication from Vice-President Kallas to the Commission on Enhancing the Environment for Professional Ethics in the Commission”, SEC(2008) 301 final, 5 March 2008, Commission of the European Communities, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/doc/com2008\\_0305\\_ethic\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/com2008_0305_ethic_en.pdf).
- “European Principles for Public Administration”, SIGMA Papers, No. 27, November 1999, OECD & EU, [www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf).
- Фатић, Александар, „Дување у пиштаљку”, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (урс), Корупција, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005.
- “Financial responsibility: making good damage”, Reforming the Commission: An administration at the service of half a billion Europeans, webportal, The

---

<sup>25</sup> О жалбеном поступку видети у: “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Title VII: Appeals, Articles 90–91a, op. cit., pp. 39–40.

<sup>26</sup> Ibid.

European Commission, [http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter06\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter06_en.htm).

- Кораћ, Срђан, Интегритет наднационалног службеника Европске уније, Институт за међународну политику и привреду, 2010, Београд.
- “Model code of conduct for public officials”, Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dgl/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgl/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).
- Поуп, Цереми, Антикорупцијски приручник, Transparency International, Београд, 2004.
- “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, PUMA Policy Brief, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, [www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf).
- Pujas, Véronique, and Rhodes, Martin, “A Clash of Cultures? Corruption and Ethics of Administration in Western Europe”, Parliamentary Affairs, Vol. 52, October 1999, No. 4.
- “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, 1 May 2004, The European Commission, [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/toc100\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf).
- Stevens, Anne, and Stevens, Handley, Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union, Palgrave, Basingstoke, 2001.
- “What is Good Governance?”, The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), 24 December 2006, [www.unescap.org/huset/gg/governance.htm](http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm).

## VII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Постојећа нормативна и институционална решења примењена у обезбеђењу одговорности у администрацији ЕУ у значајној мери су усклађена са теоријским поставкама о јавној администрацији и међународним стандардима. Ипак, формулација одредби Правилника о радним односима службеника ЕЗ преширока је да би могла непосредно да се примењује у дисциплинским поступцима, а у спровођењу реформе је изостала мера детаљнијег уређења нормативног оквира. Чини се да је поступак пред Дисциплинским одбором преобиман, али је то вероватно плод настојања да се у што већој мери заштити право службеника на правичан административни поступак. У пракси се показало да су предвиђени механизми утврђивања дисциплинске одговорности спори и компликовани и да их због тога руководиоци ретко покрећу, јер захтевају знатно време и енергију а исход је често неизвесан. У раздобљу од 2004.

до 2006. године изречено је свега 15 упозорења и 10 дисциплинских казни — од чега је у четири случаја уручен отказ.<sup>27</sup> На тај начин су у крајњем исходу наднационални службеници чије поступање одудара од етичких правила „заштићени” од санкционисања, што на дужи рок обесмишљава идеју личне одговорности и подрива интегритет јавне службе. Интерес руководиоца за беспрекорном радном биографијом која је неопходна за напредовање на више нивое хијерархије може да буде својеврсна препрека ефикасном спровођењу дисциплинских поступака, јер откривање нерегуларности и неетичког понашања посредно отвара питање одговорности самог руководиоца за стање у повереној организационој јединици. Дакле, превагу односи комформистичка формула успеха: што мање непријатних тема то боља биографија и веће шансе за напредовање.

Испитивање ваљаности постојећих нормативних и институционалних претпоставки за осигурање одговорности наднационалног службеника Европске уније остварује најмање два друштвена циља, значајна преваходно за транзиционе земље које се, попут Србије, налазе у почетној фази интеграционог процеса. Сагледавање рада наднационалних службеника требало би да домаћим политичким одлучиоцима, творцима политике реформе јавне администрације, стручној и широј јавности приближи функционисање администрације Европске уније и прикаже проблеме који се појављују у заштити комунитарног јавног интереса. Сазнања о начинима и специфичностима деловања администрације као дела институционалног оквира Уније неопходна су за правилно разумевање наднационалног политичког система и процеса креирања комунитарних јавних политика, јер ће у њих бити укључена и администрација Републике Србије након приступања Европској унији. Боље разумевање политичког система требало би да осигура квалитетније заступање интереса грађана Србије на наднационалном нивоу. Квалитетна нормативна и институционална решења примењена у утврђивању и кажњавању одговорности службеника Уније и искуства стечена на плану јачања интегритета могу да послуже као узор за реформу домаћих јавних служби. У више годишњих извештаја о напредовању Србије у процесу интеграције, Европска комисија означила је висок ниво присуства корупције у раду

---

<sup>27</sup> “Communication from Vice-President Kallas to the Commission on Enhancing the Environment for Professional Ethics in the Commission”, SEC(2008) 301 final, 5 March 2008, Commission of the European Communities, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/doc/com2008\\_0305\\_ethic\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/com2008_0305_ethic_en.pdf), p. 3.

јавних служби као једну од највећих препрека започетим реформама, јер је мало вероватно да на успостављању владавине права, демократских институција и начела одговорности и јавности могу да раде појединци склони злоупотребама јавних овлашћења. Сврха овог рада је и да укаже на слабости система интегритета и начине како да се оне избегну у осмишљавању и спровођењу реформе домаће јавне администрације.