

Проф. др Сенад Јашаревић,* редовни професор
Правни факултет, Универзитет у Новом Саду

UDK: 331.91:35.08

МЕЂУНАРОДНА РЕГУЛАТИВА О УСЛОВИМА И СТАНДАРДИМА РАДА ЈАВНИХ СЛУЖБЕНИКА**

Апстракт: *Правна држава се не може замислити без квалитетне државне управе. Механизми обезбеђивања добре државне администрације развијали су се вековима. Све до недавно област службеничког права уређивали су искључиво национални извори права. Јачањем улоге међународних организација, те појавом међународних службеника, ова област постаје предмет и међународног интересовања. Схватило се да не може бити демократије у свету без квалитетне и демократске државне управе у појединим земљама. Зато се почињу доносити међународни правни акти који ће ову област стандардизовати и учинити подложном принципима владавине права. Настаје „међународно службеничко право“, о чијем настанку и садржини се детаљније говори у овом тексту.*

Кључне речи: *међународно службеничко право, услови рада, стандарди рада.*

1. Увод

Новија стручна литература о радним односима, односно о условима рада, положају и стандардима поступања јавних службеника, релативно је оскудна. Још ређа је литература о међународним правним стандардима у тој области. Вероватно је један од разлога чињеница да су се такви документи почели доносити тек у последњих педесетак година.

* e-mail: s.jasarevic@pf.uns.ac.rs

** Овај рад представља резултат истраживања на пројекту који спроводи Правни факултет у Новом Саду заједно са Правним факултетом у Сегедину: „Хармонизације српског и мађарског (домаћег) права са правом Европске уније и прекогранична сарадња“.

Рад примљен: 15.06.2017.

Рад прихваћен: 25.07.2017.

Све већи значај регулативе о јавним службеницима на међународном нивоу намеће потребу да се и она научно обради и приближи јавности.

Све до недавно област службеничког права уређивали су искључиво национални извори права (устав, закон, подзаконски акти), пошто је та област сматрана неприкосновеним простором националног суверенитета.¹ Јачањем улоге међународних организација после Другог светског рата (као што су UN, UNESCO, UNICEF, OECD, OEBS, SE, EU), те масовнијом појавом „међународних службеника“, ова област постаје предмет и међународног уређења. Дошло се до закључка да се демократија у свету не може успоставити без квалитетне и демократске државне управе. Зато се почињу установљавати међународни правни акти, који ће ову област стандардизовати, учинити транспарентном и подложном принципима владавине права.

Доношењу посебне међународне регулативе о јавним службеницима допринела је чињеница да се ова група лица бави пословима од посебног државног значаја и директно утиче на квалитет државе. Сем тога, ради се о једној од најважнијих и најбројнијих подгрупа запослених лица.² Такође, у двадесетом веку се развила и категорија међународних службеника - лица која раде за Организацију уједињених нација и њене специјализоване агенције, Савет Европе, Европску унију и друге међународне организације или интеграције. Тако нпр. само Европска унија има 32.578 службеника.³

Када се говори о радним односима државних, односно јавних службеника,⁴ треба рећи да код ове категорије постоји низ специфичности које треба имати у виду. Државни службеници, будући да се налазе у функцији вршења „власти“, дуго су имали бројне привилегије у

1 Видети више нпр: Сеад Дедић, *Основна начела дјеловања државних службеника у контексту међународних стандарда с подручја службеничког права*, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 2012, стр. 128. Између осталог Дедић цитира Поточњака, који сматра да постоје мале могућности за уређење тих односа међународним уговорима (из: Ж. Поточњак: *Радни односи државних службеника*, у књизи под насловом: *Радни односи у РХ*, Правни факултет и Организатор, Загреб, 2007, стр. 868).

2 Примера ради, у петнаест земаља Европске уније, запослени у јавном сектору чине просечно 16,7% укупно запослених (највише 31,7% у Шведској). Преузето из: Christoph Demmke, *Are civil servants different because they are civil servants?* Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Luxembourg, June 2005, http://www.eupan.eu/files/repository/02_Are_civil_servants_different_because_they_are_civil_servants.pdf, стр. 32.

3 Видети: *Statistical Bulletin for COMMISSION on 01/01/2017, Staff by Gender and Age*, European Commission, EU, < http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_sexe_x_age_en.pdf>

4 Овај други термин је новији и може се рећи исправнији, зато што обухвата сва лица која у виду службе обављају јавне послове.

односу на запослене у приватном сектору (нпр. први су имали сталан радни однос, гарантовану плату, ограничено радно време, пензијско и здравствено осигурање). Са те стране, рад у служби је сматран посебном повластицом.⁵ Са друге стране, службеници све до недавно нису уживали једнаку заштиту као остали запослени када се ради о правима из радног односа (нпр. у погледу запошљавања, зараде, услова рада, напредовања, престанка радног односа, заштите права). Данас се сматра да би за област административног права, као и права запослених у том сектору, требало да важе исти базични правни принципи као у другим областима права (нпр. принцип правне сигурности, законитости, једнакости и др).⁶ То у основи значи да би у систему владавине права (правне државе), јавни службеници требало да имају сличан положај и правну заштиту као сви други запослени.⁷ Са друге стране, од њих се све више очекује ефикасност и одговорност за рад као у приватном сектору. Наиме, код држане администрације уочљив је проблем ниске продуктивности и релативно високе плате у односу на учинак.⁸

Иложени, нови приступ радним односима и одговорности јавних службеника требало је да постепено заживи у регулативи. Пошто је национално право често било инертно, нарочито када је требало

⁵ Видети више: Милан Влатковић, Радоје Брковић, Бојан Урдаревић, *Службеничко право*, Београд 2013, Досије студио, стр. 49, 58.

⁶ Видети више: Rob Widdershoven & Milan Remac, *General Principles of Law in Administrative Law Under European Influence*, European Review of Private Law, стр. 381, Kluwer Law International, Great Britain, <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/252034>, стр. 382

⁷ Ипак, то не значи да у многим аспектима радних односа не постоје специфичности у раду и положају службеника у односу на остале запослене, које се морају уважити и намећу донекле различит третман јавних службеника у пракси. О радноправном положају државних службеника у модерном праву видети више: Сенад Јашаревић: *Национална и међународна регулатива о условима и стандардима рада јавних службеника*, Међународно саветовање „Актуелности грађанског и трговачког законодавства и правне праксе, Свеучилиште у Мостару – Правни факултет, Неум, 16-18. 6. 2017, зборник радова са Саветовања, Мостар, 2016, стр. 158-167; Жељко Поточњак, *Радни односи државних службеника*, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2013, стр. 23. и С. Човић, Д. Јурас, Д. Вучков, *Нека питања у регулацији радноправног статуса државних службеника*, Зборник Правног факултета свеучилишта у Ријеци, 2015 (стр. 645-653).

⁸ У студији коју је спровела Немачка федерација јавних служби (ДББ) наводи се нпр. да 61% немачке популације сматра јавне службенике “лењим, летаргичним, нефлексибилним, крутим и корумпираним”. Грађани сматрају и да службеници имају превелике зараде. Мислимо да ово становиште одражава генерално мишљење о јавној администрацији у великом броју земаља. Видети више: Von Christopher Krämer, *61 Prozent der Deutschen mögen keine Beamten*, Welt, N 24, 11.10.2007, <<https://www.welt.de/politik/article1256529/61-Prozent-der-Deutschen-moegen-keine-Beamten.html>>

нарушити вишевековне привилегије државне администрације, кључни продор у тој области морао је да буде извршен преко међународних правних стандарда, који су после имплементирани у законодавствима земаља чланица тих интеграција.

2. Међународни правни стандарди о јавним службеницима

Документи којима се регулише функционисање државне управе на међународном нивоу почели су се интензивније доносити тек од седамдесетих година прошлог века. Ни данас их нема много, али се ипак може рећи да се постепено формира „међународно службеничко право“.

Међународним правним стандардима из ове области утврђују се *принципи функционисања јавне управе, начин рада, поступање државне управе према грађанима, норме о правном положају на раду и заштити државних службеника, правци реформе државне управе*. У последње време све су значајнији акти којима се регулишу стандарди рада државних службеника и службеничка етика,⁹ будући да се управо у тој области уочава много проблема када се ради о националним системима државне администрације. То једна од неуралгичних тачака система владавине права када се ради о великом броју земаља у свету, а нарочито у земљама у развоју и транзицији.

У међународне изворе службеничког права спадају три категорије аката: 1) *извори који регулишу људска права*, 2) *посебни међународни правни стандарди о положају и раду државних службеника и функционисању јавне администрације*, и 3) *међудржавни споразуми*.

Првом групом докумената, (ту нпр. спадају Општа декларација о правима човека УН из 1948. године, Конвенција за заштиту људских права и основних слобода СЕ из 1950,¹⁰ Повеља о фундаменталним правима ЕУ из 2000. године),¹¹ се поред уређења људских права, утврђују и базични принципи поступања државне администрације када су у питању права грађана (нпр. поштовање законитости, правне сигурности, неповредивост и неотуђивост људских права). Друга група аката је за нас значајнија, пошто се специјално и конкретно бави делатношћу државне управе (*lex specialis*). Трећа група докумената се углавном односи на конкретне проблеме и потребе у односима између појединих земаља, те је у глобалном правном смислу мањег значаја.

9 Ови акти су значајни за радно право јер се њима у ствари регулише однос запослених према раду, односно дисциплина рада и понашања.

10 Ратификација Повеље од стране Србије је објављена у Сл. листу СЦГ, бр. 6/2003.

11 Повеља је иначе поново усвојена 2010. године, када је добила правну снагу нивоу целе ЕУ, те је и поново објављена у: Official Journal (даље: ОЈ), С 83, од 30. марта 2010.

Међународни акти из ове области могу се поделити и на: универзалне и регионалне. Универзални акти су малобројни. Осим поменутих повеља о људским правима, ту спадају још неки документи УН, као што су: Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, из 1966. године, Међународни пакт о грађанским и политичким правима, из 1966,¹² Конвенција УН против корупције, из 2003. године,¹³ и Стандарди понашања за међународне јавне службе УН, из 1954. године.¹⁴ У ову групу аката спадају и документи Међународне организације рада (МОП), која представља глобалну организацију за питања рада. МОП је 1978. године усвојила Конвенцију бр. 151 о радним односима у јавним службама и Препоруку бр. 159 о радним односима у јавним службама.¹⁵

Када се ради о регионалним изворима, по обимности и квалитету регулативе о јавним службеницима у свету предњаче Савет Европе и Европска унија.

Савет Европе донео је највећи број докумената из ове области, те се може рећи да сада већ ова организација има својеврстан кодекс „међународног службеничког права“ и у томе је јединствен пример у свету.¹⁶ Од општих докумената СЕ, поред Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, за рад јавне администрације значајна је и Европска социјална повеља из 1961 (ревидирана 1996). Поред тога, усвојени су и многи посебни документи о питањима службеничког права: Европска повеља о локалној самоуправи, из 1985,¹⁷ Резолуција бр. (77)31 о заштити појединаца у односу на акте административних власти,¹⁸ Резолуција бр. Р(80)2 о вршењу дискреционе власти од

12 Поменута пактови ратификовани су код нас у Додатку сл. листа СФРЈ - Међународни уговори, бр. 7/1971.

13 Ова Конвенција ступила је на снагу 29. септембра 2003. године, а државна заједница СЦГ је ратификовала 2005. године (Сл. лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 12/2005).

14 *Standards of Conducts for the International Civil Service*, International Civil Service Commission (1954 - 2001, 2013), United Nations, New York, 2013, <<http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsE.pdf>>

15 Наша земља није ратификовала Конвенцију, нити је усвојила Препоруку.

16 О регулативи СЕ из ове области видети више: *Council of Europe, Texts and documents*, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Documents_en.asp; Vaczi Peter, Sze Df Ajk, *The Institution of Good Administration in the Council of Europe*, COEOLA 2008 Conference, Key points and Ideas, Brno, 2007, https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/vaczi_peter.pdf; Зорица Вукашиновић Радојчић, *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 169.

17 Закон о ратификацији је објављен у Службеном листу ЦГ - Међународни уговори, бр. 5/2008.

18 Број у загради код докумената који се горе наводе представља годину доношења. Овај документ се може видети на адреси: [https://wcd.coe.int/p?p=&Ref=Res\(77\)31&Lang](https://wcd.coe.int/p?p=&Ref=Res(77)31&Lang)

стране административних власти,¹⁹ Препорука (85)13 о институцији омбудсмана,²⁰ Препорука (97)7 о локалним јавним службама и правима њихових корисника,²¹ Препорука бр. (2000)6 о статусу јавних службеника у Европи,²² Препорука бр. (2000)10 о кодексима поступања јавних службеника (укључујући и модел Кодекс понашања јавних службеника),²³ Препорука бр. (2004)20 о судском преиспитивању административних одлука,²⁴ и Препорука бр. (2007)7 о доброј администрацији.²⁵

Европска унија у Повељи о фундаменталним правима, у чл. 41, предвиђа као једно од људских права - "право на добру управу", а установљен је и „Европски управни простор“.²⁶ Европска унија има једну од најквалитетнијих јавних управа у свету, те тежи да и у државама чланицама обезбеди исти ниво.²⁷ У том циљу сачињен је и *Европски кодекс доброг управног поступања/добре административне праксе* (2001),²⁸ а неке институције ЕУ су донеле и своје посебне кодексе поступања.²⁹

У циљу квалитетног развоја и реформисања државне управе у државама које би требало да приступе ЕУ, 1992. године установљен је програм СИГМА (Подршка за унапређење владавине и управљања - *Support for Improvement in Governance and Management*). У питању је

uage=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true

19 <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=601039&SecMode=1&DocId=674666&Usage=2>

20 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680506bee

21 <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=564967&SecMode=1&DocId=563742&Usage=2>

22 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2d3b

23 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2e52

24 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3f4

25 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5bb1

26 Видети више: European Parliament, *EU Administrative Law*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/519207/IPOL_ATA\(2015\)519207_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/519207/IPOL_ATA(2015)519207_EN.pdf); 3.

Вукашиновић Радојчић, *op. cit.*, стр. 33.

27 О административним системима земаља чланица ЕУ видети више: *Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ*, Биро за планирање и међународне послове (Б2), Генерални директорат за јавну управу и државну службу, 2008, <<http://www.suk.gov.rs/dotAsset/12238.pdf>>.

28 *The European Code of Good Administrative Behaviour of the European Ombudsman*, subsequently adopted by the European Parliament as Resolution C5-0438/2000–2000/2212 (COS).

29 Нпр: *Code of good administrative behaviour for staff of the European Commission in their relations with the public* (OJ L 267, 20 Oct. 2000). О квалитету јавне управе у ЕУ видети више: 3. Вукашиновић Радојчић, *op. cit.*, стр. 171; *Human Resources for Effective Administration in a Globalized World*, United Nation, 2005, стр. 27.

заједничка иницијатива ОЕСД и Европске Уније, која пружа подршку јачању јавних управа и помаже у спровођењу реформи управљања у потенцијалним државама за приступање ЕУ и земљама у суседству. СИГМА је донела низ докумената, међу којима су нпр. нарочито значајни - *Принципи јавне управе намењени земљама у процесу придруживања ЕУ*.³⁰

3. Правни стандарди УН и МОР о јавним службеницима

Као што смо већ поменули, прва горе поменута група докумената УН углавном се бави људским правима и њиховом разрадом. У тим документима по правилу нема посебних детаља о раду и положају државне управе, а ако постоје, те одредбе су општег карактера и везују се за генерално функционисање људских права. Тако се нпр. у чл. 7 Опште декларације о правима човека предвиђа следеће: „(1) Сви су пред законом једнаки и имају право без икакве разлике на подједнаку заштиту закона. (2) Сви имају право на једнаку заштиту против било какве дискриминације којом се крши ова Декларација и против сваког подстицања на овакву дискриминацију.“³¹ Овај члан Декларације представља првенствено инструкцију за органе јавне управе, који најчесталије у држави одлучују о правима грађана, али се односи и на све друге субјекте (судове и остале). На државну управу се односи и чл. 2 Пакта о грађанским и политичким правима. У ст. 3 тог члана предвиђа се да се државе чланице обавезују да: а) обезбеде сваком лицу чија права и слободе признате овим Пактом буду повређени да располаже правом делотворне жалбе чак и онда када би повреду починила лица која су радила у *обављању својих службених дужности* (истакао С. Ј), б) обезбеде да надлежна судска, *управна* или законодавна или свака друга власт која је према законодавству државе надлежна, решава о праву лица која уложе жалбу и да развијају могућности примене судских правних лекова, ц) да обезбеде да надлежне власти *поступе по свакој жалби* која се усвоји као оправдана.³² Дакле, сем што се односе на људска права, ове норме представљају и општи правни оквир за рад јавне администрације.

Поједини документи УН садрже и конкретније одредбе. То је нпр. *Конвенција против корупције*, из 2003. године. Корупција је иначе један

30 Видети више: *Principles of public administration*, SIGMA, <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm#;>, *op. cit.*, стр. 46.

31 У том контексту видети

и чл. 2 Пакта о економским, социјалним и културним правима.

32 Такође, значајан је и чл. 26 Пакта, којим се гарантује право на једнаку законску заштиту.

од највећих проблема који „разједа“ многе системе државне управе у свету. У чл. 7 конвенције (поднаслов: Јавна управа), наводи се: „(1) Свака држава уговорница настојаће да, где је потребно и у складу са основним начелима свог правног система, усвоји, одржава и јача системе ангажовања, запошљавања, задржавања, унапређивања и пензионисања државних службеника и, где је потребно, других неизабраних јавних функционера: (а) који се заснивају на начелима ефикасности, транспарентности и објективних критеријума као што су резултати рада, правичност и стручност; (б) који обухватају одговарајуће поступке избора и обуке појединаца за јавне функције које се сматрају нарочито подложним корупцији, те премештај, где је потребно, тих појединаца на друге функције; (в) којима се подстичу адекватно награђивање и правични распони плата, уз вођење рачуна о степену економске развијености државе уговорнице; (г) којима се подстичу програми образовања и обуке којима се омогућава службеницима да испуне критеријуме коректног, часног и правилног вршења јавних функција и којима им се обезбеђује специјализована и одговарајућа обука како би повећали свест о ризицима корупције својственим у вршењу тих функција. Такви програми се могу позивати на кодексе или стандарде понашања који се примењују у тим областима.” У чл. 8, који говори о кодексима понашања јавних функционера, предвиђа се: „(1) У циљу борбе против корупције, свака држава уговорница унапређиваће, између осталог, интегритет, поштење и одговорност јавних функционера, у складу са основним начелима свог правног система. (2) Посебно, свака држава уговорница настојаће да у оквиру свог институционалног и правног система примењује кодексе или стандарде понашања за коректно, часно и правилно обављање јавних функција.”

Пошто се после Другог светског рата значајно повећао број међународних службеника, УН су 1954. године сачиниле поменуте - *Стандарде понашања за међународне јавне службе УН* (који су у међувремену више пута ревидирани, последњи пут 2013. године).³³ У чл. 1 ст. 2 Стандарда, први пут на се међународном нивоу прописују принципи рада јавне администрације: компетентност, интегритет, непристрасност, независност и дискреција. Истиче се да би, изнад света, међународни службеници требало да служе идеалима мира, поштовања фундаменталних права, економског и социјалног прогреса и међународне сарадње. Поред тога, Стандардима се детаљније разрађују поменути принципи (акт има 54 члана), што ће касније, као што ћемо видети бити детаљно регулисано и документима СЕ и ЕУ. Када је у питању делатност

33 *Standards of Conducts for the International Civil Service, op. cit.*

међународних службеника, Стандарди УН још наглашавају интегритет, обавезу лојалности, независности, толерантног приступа, једнаког поступања, забрану злостављања и злоупотребе функције, избегавање конфликта интереса, забрану злоупотребе информација и позиције, каснијег искоришћавања положаја, забрану обављања додатних послова (инкомпатибилних са обављањем функције), а ограничено је и примање поклона и других користи.

Међународна организација рада није изгледа желела много да се меша у рад државне управе (због специфичности послова и делатности од националног значаја), тако да је донела само два поменута документа о државној администрацији, 1978. године. *Конвенција бр. 151 о радним односима у јавним службама* је у ствари посвећена само заштити права на организовање и поступцима за утврђивање услова запошљавања у јавним службама.³⁴ Конвенцијом се уређује релативно мали број питања: право на организовање, права организација запослених, регулисање услова запошљавања (право на консултовање), грађанска и политичка права запослених у јавном сектору у функцији синдикалног оравнизовања и решавање истих спорова.³⁵ Према чл. 1, Конвенција се примењује на све особе које запошљавају јавне власти у оној мери у којој се повољније одредбе из осталих међународних конвенција које се односе на рад не примењују на њих. Делимично се односи и на високе државне функционере, а дозвољено је ограничење када се ради о полицији и оружаним снагама.

Најзначајније у овој конвенцији је што се јасно прокламује право на организовање државних службеника и утврђује забрана анти-синдикалне дискриминације.³⁶ Предвиђа се и да организације јавних службеника уживају потпуну независност од јавних органа и заштиту од ометања у раду и организовању (чл 5). Такође, установљавају се олакшице за синдикалне представнике јавних службеника (чл. 6), те

34 Пун назив конвенције је: Конвенција о заштити права на организовање и процедури за утврђивање услова радног односа у јавним службама.

35 Препорука фактички разрађује Конвенцију и има само 4 члана. Односи се на процедуру избора представника запослених и њихових организација у сврху преговарања.

36 Члан 4. Конвенције гласи: 1. Јавни службеници уживају одговарајућу заштиту од анти-синдикалне дискриминације у погледу њиховог запошљавања. 2. Таква заштита се примењује посебно на активности које имају сврху: (а) да се запошљавање јавних службеника услови њиховим непридруживањем или иступањем из чланства организације јавних службеника; (б) да се да отказ или на други начин створе предрасуде према јавном службенику због чланства у организацији јавних службеника, или због учешћа у редовним активностима такве организације.

могућност колективног преговарања о условима рада и запошљавања (чл. 7). Спорови у вези тим решаваће се преговорима или мирним путем (чл. 8). Конвенцијом се у ствари први пут на међународном нивоу за ову категорију запослених предвиђају колективна права из радног односа, што је до недавно било незамисливо. Као што смо поменули, вековима је за привилегије које је повлачило вршење јавне власти, цена била ускраћивање колективних радних права и ефикасне правне заштите права из радног односа.

4. Европско право о јавним службеницима

Као што смо раније рекли, европско право о јавним службеницима садржано је у регулативи Европске уније и Савета Европе (и документима СИГМА). При томе, регулатива СЕ је знатно обимнија и примењује се на већи број земаља, а између осталог и на земље чланице ЕУ.³⁷

Европско право о јавним службеницима чине четири врсте докумената: 1) *акти који уређују (радни) статус јавних службеника*, 2) *документи који регулишу начела деловања јавне управе*, 3) *етички кодекси*, 4) *акти о односу управе и судства*. У оквиру ове регулативе, разликује се документи који чине тзв. тврдо (обавезујуће) право - повеље, конвенције и други обавезујући акти (у ЕУ су то и уредбе и директиве) и „меко право“ (препоруке, резолуције, етички кодекси).

Као што смо већ рекли, Право Европске уније базира се на концепту „*добре управе*“. Концепт „*добре управе*“ постепено су дефинисале државе ЕУ и укључен је у Повељу о основним правима ЕУ.³⁸ Према чл. 41 Повеље ЕУ о фундаменталним правима, „Свако лице има право на непристрасан, поштен и благовремен третман његових, односно њених ствари у институцијама и телима Уније.“ Према Фортсакису, „Добра управа (што неки зову и корисном администрацијом) значи да су „органи управе дужни да врше овлашћења и одговорности која су им поверена постојећим законима и прописима, држећи се примарно концепта права, на такав начин да се избегне претерано крута примена законских прописа. Другим речима, не само да би требало да избегавају

37 СЕ окупља 49, а ЕУ 28 држава (ако рачунамо и Велику Британију).

38 О праву на добру управу у ЕУ више више: Rob Widdershoven & Milan Remac, *op cit*, стр. 403; Juli Ponce, *Good Administration and Administrative Procedures*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, No. 2, 2005, стр. 559, Vasilica Negrut, *The Europeanization of Public Administration through the General Principles of Good Administration*, Acta Universitatis Danubius, Vol. VII, No. 2/2011, стр. 6.

било какав непоштен доктринарни приступ, већ и да морају да настоје да прилагоде законске прописе социјалној и економској реалности.”³⁹

У пракси се повреде права на добру управу не врше само непоштовањем и кршењем легислативе ЕУ и основних принципа „добре управе“, већ и пропуштањем да се ради савесно и поштено.⁴⁰ Основне институције које штите грађане од оваквих повреда у ЕУ су, поред националних судова, Суд правде и Омбудсман ЕУ.

Према чл. 43. Повеље ЕУ, “Сваки грађанин Уније и свако физичко или правно лице које има пребивалиште или службено седиште у некој држави чланици, има право да Омбудсману Уније пријави случајеве неправилности у раду институција или органа Заједнице, изузимајући притом Суд правде и Суд прве инстанце када делују у својству суда.”⁴¹ Приликом оцењивања аката управе Омбудсман се руководи принципима из *Европског кодекса доброг управног поступања*, који је 2001. године донео Европски парламент. Кодексом се пружају смернице о практичним корацима које би требало предузети да би се постигао бољи учинак, транспарентност и одговорност управе. Такође, помиње се и да „Кодекс грађанима помаже да добију увид у стандарде у управи које имају право очекивати од институција ЕУ-а“.⁴² Кодекс прокламује и разрађује следеће принципе: законитост, забрана дискриминације, сразмерност и сврсисходност, забрана злоупотребе и прекорачења овлашћења, непристрасност и самосталност, објективност, доследност и поштовање оправданих очекивања, правичност, учтивост, исправљање пропуста, коришћење језика и писма које грађанин разуме, издавање потврде о пријему, обавеза прослеђивања надлежној служби институције и помоћ у исправљању поднесака, право грађанина да буде саслушан и да даје изјаве, разумни рок за доношење одлука, образлагање одлуке, обавезност поуке о правном средству, достављање одлуке, заштита података о личности, пружање информација о поступку, приступ

39 Из: Theodore Fortsakis: *Principles Governing Good Administration*, European Public Law, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. стр. 207 (према Vaczi Peter, Sze Df Ajk, *op. cit.*, стр. 2).

40 Видети више: V. Negrut, *op. cit.*, стр. 6.

41 Чланом 228. Уговора о функционисању Европске уније, Европски омбудсман овлашћен је за спровођење истрага о неправилностима у деловању управе када је реч о институцијама, телима, службама и агенцијама Уније, с изузетком Суда Европске уније у извршавању његових правосудних овлашћења. Сваки грађанин Уније има право да уложи притужбу (приговор) омбудсману. Ипак, омбудсман није овлашћен на доношење правно обавезујућих одлука. Видети више: *Европски кодекс о добром понашању запослених у државној управи*, Европски омбудсман, ЕУ, 2015, стр. 5.

42 Кодекс није правно обавезујући акт. О горе наведеном видети више: *Европски кодекс о добром понашању запослених у државној управи*, *op. cit.*, стр. 2. и 6.

информацијама од јавног значаја, вођење одговарајуће евиденције, право на притужбе због кршења Кодекса.⁴³

Принципе “добре управе” ЕУ прихватила је и СИГМА, те их је и уградила у своје документе и праксу. Захваљујући томе они су заживели и у земљама које су у међувремену постале чланице ЕУ, а постепено се уграђују у законодавство земаља кандидата за чланство у ЕУ.

Документи Савета Европе су најбројнији и веома прецизно регулишу такорећи све битне аспекте статуса и рада државних службеника. Као и код ЕУ, основни циљ регулативе је да се обезбеди квалитетна - „добра управа“ (администрација). При томе, Савет се не фокусира само на управне акте, већ и на поступање органа управе (функционисање управе).⁴⁴ Простор нам не дозвољава да се детаљно упуштамо у целокупну регулативу СЕ (пошто се тим документима детаљно разрађују и образлажу постављени принципи), тако да ћемо се укратко осврнути на најзначајније документе у радноправном контексту.

Резолуција (77)31 о заштити појединаца у односу на акте административних власти, донета је још 1977. године. Као сврха овог документа наводи се да се обезбеди коректност у односима између појединаца и административне власти (преамбула, ст. 2). Циљ је и заштита особа од повреда у административним процедурама које се директно одражавају на њихова права, слободе и интересе. Поставља се захтев за добру и ефикасну администрацију, која ће поступати са највећим могућим нивоом коректности (додатак, ст. 2). У додатку Резолуције установљавају се и образлажу следећа права странака: 1) право да се буде саслушан, 2) приступ информацијама, 3) право на помоћ и представљање, 4) право на образложење разлога доношења акта, 5) право на правно средство против одлуке администрације.

Препорука бр. Р(85)13 о институцији обудсмана: Имајући у виду могућност грешака и мана на страни административних власти у погледу заштите појединаца од њиховог поступања, те све комплекснију модерну администрацију, државама чланицама предлаже се да успоставе институцију обудсмана, на националном, регионалном, локалном или за ниво посебних подручја јавне администрације (преамбула, тач. 7, тач. 6 документа).

Једна од најзначајнијих за уређење положаја и радног статуса јавних службеника је *Препорука бр. (2000)6 о статусу јавних службеника у Европи*. Према ст. 4 Преамбуле тог акта, “...успостављање демократских институција захтева такву јавну администрацију која се покорав

43 Сваки од ових принципа је у Кодексу детаљно образложен.

44 Видети више: Vaczi Peter, Sze Df Ajk, *op. cit.*, стр. 7 и 8.

владавини права, неутрална је и лојална демократским институцијама и односи се са поштовањем према људима којима служи“. Препорука има у виду и тренд у европским земљама реформисања јавне управе, чији би циљеви требало да буду: 1) да се повећа ефикасност и 2) продуктивност, као и 3) стандарди услуга према јавности (ст. 8 преамбуле). Према ставу 2, додатка Препоруке: „јавни службеници су било који чланови особља, ангажовани било по основу закона или уговора, запослени од стране државних власти или у органима чија плата се иплаћује из државног буџета, искључујући изабране представнике и одређене категорије особља за које важе специјални прописи.“ Препоруком се констатује да постоје два службеничка система у Европи: 1) уговорни и 2) каријерни. И за један и други систем би требало да важе следећи принципи: 1) правни оквир (мора бити установљен законом или колективним уговором), 2) власт одговорна за јавне службенике (управљање управом би генерално требало да буде задатак државе, те да се избегне конфликт одговорности између појединих органа), 3) категорије и нивои јавних службеника (дефинисани у светлу функције коју обављају, а повезано са нивоом одговорности послова); 4) услови и захтеви за запошљавање (једнак приступ позицијама/пословима, селекција заснована на заслугама, фер и отворено надметање и одсуство дискриминације); 5) процедура запошљавања (отворена, транспарентна, са јасним правилима, тако да најбољи кандидат буде изабран); 6) распоређивање јавних службеника (запослени не би требало да буду премештени без њихове сагласности, осим ако то захтева јавни интерес или захтеви добре администрације; у сваком случају премештај не би смео да представља скривену санкцију и против тога запослени на располагању мора имати средство правне заштите); 7) унапређења (заснована на заслугама); 8) права (иста као и за све грађане; политичка права и право на синдикално удруживање могу се само изузетно ограничити у складу са законом, колико је то неопходно да би се на одговарајући начин извршила јавна функција), 9) забрана дискриминације (по свим основима, а нарочито у вези са приступом пословима и унапређењима), 10) партиципација јавних службеника (требало би унапређивати могућност консултовања особља приликом доношења одлука о организацији, структури и принципима који се односе на вршење њихове функције); 11) социјална заштита (државе чланице би требало да обезбеде социјалну заштиту јавних службеника, укључујући и пензије); 12) зарада (адекватна зарада спрам одговорности и функције; довољна - тако да се службеници не доводе у ризик корупције или ангажовања у активностима које су инкомпатибилне са вршењем јавних дужности); 13) дужности (у вршењу

своје функције службеници би требало да поштују следеће принципе: владавина права, лојалност демократским институцијама, дискреција, неутралност, непристрасност, уважавање хијерархијске субординације, поштовање јавности и одговорност); 14) дисциплинска одговорност (службеници су одговорни за извршење постављених задатака; неизвршење послова намерно или без намере подразумева позивање на одговорност; дисциплински поступак мора бити контрадикторан, укључујући право на одбрану; јавни службеник има право да га заступа представник кога он изабере; дисциплинска акција мора бити законито установљена и мора постојати правно средство против изречене мере); 15) обука (право на обуку је есенцијални елемент ефикасног система јавне администрације; право службеника је да похађају обуку без дискриминације и то може да буде услов за унапређења); 16) престанак радног односа (у случајевима и из разлога предвиђених законом; право на правну заштиту у случају злоупотреба власти); 17) заштита јавних службеника (запослени морају имати правно средство заштите пред судском или другом независном институцијом како би штитили своја права у односу на послодавца; држава треба да службеницима омогући заштиту од неодговарајућих захтева или других нелегалних аката од стране трећих лица).⁴⁵

Препорука о кодексима поступања јавних службеника 2000/10, из 2000. године, садржи Модел кодекс јавних службеника, који би по истом узору требало да буду сачињени и у државама чланицама СЕ.⁴⁶ Од јавних службеника се очекује поступање у складу са законом, етичким стандардима, на политички неутралан начин. Обављање дужности треба да буде лојално, законито, непристрасно, стручно, коректно, уз избегавање конфликта интереса, корупције и привилегија.⁴⁷ Поред тога, јавни службеници би требало да буду: поштени, независни, ефикасни, љубазни. Препорука садржи и 23 начела (у Модел кодексу) којима се детаљно уређује радна етика јавних службеника. Поменућемо нека од њих (сажето и у слободном преводу): обавеза поступања у складу са законом, законитим инструкцијама и етичким стандардима; јавни службеници би требало да буду: поштени, независни, ефикасни и да

45 Текст Препоруке смо сажели, односно препричали код већине принципа, како бисмо избегли преобиност.

46 О кодексима које су на основу тог документа и аката СИГМА донеле земље у транзицији видети више: Јоланга Палидаускаите, *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective*, OECD, (2003), <https://www.oecd.org/mena/governance/35521438.pdf>.

47 Као један од најважнијих циљева у Препоруци, у преамбули, помиње се борба против корупције.

обављају дужности стручно, коректно, са разумевањем, имајући у виду једино јавни интерес и околности случаја; службеници не смеју да уживају незаслужене предности; дужни су да раде тако да спрече конфликт интереса, укључујући и обезбеђивање било које предности њима, њиховој породици, блиским сродницима, пријатељима и особама или организацијама са којима имају пословне или политичке односе; службеници не смеју да захтевају или примају поклоне, услуге и сл. као ни чланови њихове породице, блиски сродници (ту не спадају акти конвенционалне љубазности или мањи поклони); службеници не би смели да себе доведу у позицију зависности од других или да буду дужни да врате услугу; не смеју да злоупотребе своју позицију тако што ће неком понудити нелегалне предности или их тражити за себе; приликом запошљавања службеника ће се поштовати интегритет кандидата и законитост; руководиоци јавних служби ће предузети одговарајуће мере да се избегну грешке и корупција. Повреде етичког кодекса држава чланица требало би да повлаче дисциплинске санкције, односно дисциплинску одговорност службеника.

Препорука бр. (2004)20 о судском преиспитивању административних одлука - сачињена је имајући у виду да је ефикасно судско преиспитивање административних аката есенцијални елемент система заштите људских права (тачка 4 преамбуле). Корени идеје налазе се у поменутој Резолуцији СЕ из 1977. године, која је Препоруком фактички разрађена. Заштита се обезбеђује како у случају доношења аката, тако и одбијања деловања администрације или пропуштања да се одлучи. Суд има право да преиспитује било коју повреду права, укључујући и недостатак компетентности, неодговарајућу процедуру или злоупотребу власти. Приступ заштити имају физичка и правна лица ако административни акти директно дирају у њихова права или интересе (део Б документа, тач. 1 и 2). Заштита се мора обезбедити у разумном периоду, трошкови морају бити приступачни, а суд независан и непристрасан (део Б, тач. 3). Такође, мора се обезбедити право на фер одбрану у поступку, доношење одлуке у разумном периоду. Стране морају да имају на располагању „једнака средства“ и могућност присуствовања расправи. Судски поступак треба да буде контрадикторан, одлука суда мора да буде образложена (са навођењем основа) и постоји обавеза да се обезбеди могућност жалбе на одлуку. Након спроведеног поступка суд има право укидања незаконитих аката администрације (враћање на поновно решавање, при чему нова одлука мора да буде у складу са судском).

Основе система модерне администрације, каква би требало да буде успостављена у државама чланицама, поставља *Препорука бр. (2007)7 о доброј администрацији*, из 2007. године. Препорука има додатак - Кодекс добре администрације. У овом документу се може видети модерно - широко схватање јавне управе. Наиме, Препорука се односи на „јавне власти“), а према тач. 1, ст. 2. Додатка Препоруке, тај термин „обухвата било који ентитет (субјект) јавног права, било које врсте и нивоа, укључујући и локалне и аутономне државне органе (власти), пружаоце јавних услуга или обављање било које делатности у јавном интересу; б) било који субјект приватног права који врши прерогативе јавне власти и одговоран је за пружање јавних услуга или деловање у јавном интересу.“⁴⁸ Принципи добре администрације који су детаљније разрађени у Кодексу, су: принцип законитости, принцип једнакости, принцип непристрасности, принцип пропорционалности, принцип правне сигурности, принцип предузимања акција у разумном периоду, принцип партиципације, принцип поштовања приватности, принцип транспарентности.⁴⁹

Реално, за администрацију у Србији и земљама у околини, многи од ових принципа су за сада тешко достижни. Ипак, то су добро одабрани циљеви којима треба стремити у циљу развоја демократског и хуманијег друштва.

5. Закључак

Као што се види, документи о којима смо говорили не садрже искључиво одредбе радног права. Ипак, регулишу се многа питања значајна за радни статус, услове рада, правну заштиту, начин рада и поступања службеника (стандарди рада). Принципи које смо поменули, који су иначе веома детаљно и јасно разрађени поменутих документима, представљају својеврстан „кодекс рада и поступања јавних службеника“, који је по нама незаобилазан елемент регулативе о раду јавних службеника у свим европским земљама (чланицама СЕ и ЕУ). Ипак, јавни службеници и јавност о тим документима мало знају. Многи од принципа овог „регионалног међународног службеничког права“ уграђени су у наше прописе о службеницима, али много тога је остало потпуно недоступно јавности.⁵⁰ Када би ти принципи само

48 То су нпр. код нас нотари, јавни извршитељи.

49 Видети више у самом документу.

50 Нисмо успели да пронађемо ни један рад или монографију у Србији, нити на просторима бивше Југославије, у којем је бар набројана, а камоли детаљније приказана поменута регулатива. Такође, нисмо успели да на интернету пронађемо преводе на наш

оквирно били спроведени у пракси, имали бисмо много ефикаснију и хуманију државу, односно продуктивнију, јефтинију, бржу, љубазнију, транспарентнију, креативнију, мање корумпирану јавну администрацију.

Будући да су јавне управе у земљама у транзицији, па и у Србији, још увек далеко од постављених циљева у међународним стандардима, регулативу коју смо овде приказали требало би више изучавати, публиковати и приближавати стручњацима и јавности. Од успостављања постављених принципа имали би као држава и грађани велике користи. Исто тако, пуно обезбеђивање права из радног односа у складу са међународним стандардима позитивно би утицало на мотивацију и квалитет рада јавних службеника, што опет у крајњој линији представља добробит грађана.

Литература

Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ, Биро за планирање и међународне послове (Б2), Генерални директорат за јавну управу и државну службу, 2008, <http://www.suk.gov.rs/dotAsset/12238.pdf>

Сеад Дедић, *Основна начела дјеловања државних службеника у контексту међународних стандарда с подручја службеничког права*, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 2012, стр. 121.

С. Човић, Д. Јурас, Д. Вучков, *Нека питања у регулацији радноправног статуса државних службеника*, Зборник Правног факултета свеучилишта у Риједи, 2015, стр. 645.

Еуропски кодекс о добром понашању запослених у државној управи, Еуропски омбудсман, ЕУ, 2015.

Милан Влатковић, Радоје Брковић, Бојан Урдаревић, *Службеничко право*, Досије студио, Београд 2013.

Зорица Вукашиновић Радојчић, *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.

Жељко Поточњак, *Радни односи државних службеника*, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2013.

Christoph Demmke, *Are civil servants different because they are civil servants ?* Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Luxembourg, June 2005, http://www.eupan.eu/files/repository/02_Are_civil_servants_different_because_they_are_civil_servants.pdf

Council of Europe, Texts and documents, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Documents_en.asp

European Parliament, EU Administrative Law, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/519207/IPOL_ATA\(2015\)519207_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/519207/IPOL_ATA(2015)519207_EN.pdf);

Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World, United Nation, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, 2005, < <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/ELibrary%20Archives/2005%20Human%20Resources%20for%20Effective%20Public%20Administration%20in%20a%20Globalized%20World.pdf>>

Jolanta Palidauskaite, *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective*, OECD, (2003), <https://www.oecd.org/mena/governance/35521438.pdf>

Juli Ponece, *Good Administration and Administrative Procedures*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, No. 2, 2005, str. 559.

Rob Widdershoven & Milan Remac, *General Principles of Law in Administrative Law Under European Influence*, European Review of Private Law, 2012, No. 2, str. 381, Kluwer Law International, Great Britain, <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/252034>

Sze Df Ajk, *The Institution of Good Administration in the Council of Europe*, COEOLA 2008 Conference, Key points and Ideas, Brno, 2007, https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/vaczi_peter.pdf;

Vaczi Peter, Sze Df Ajk, *The Institution of Good Administration in the Council of Europe*, COEOLA 2008 Conference, Key points and Ideas, Brno, 2007, https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/vaczi_peter.pdf

Vasilica Negrut, *The Europeanization of Public Administration through the General Principles of Good Administration*, Acta Universitatis Danubius, Vol. VII, No. 2/2011, str. 5.

Principles of public administration, SIGMA, <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm#>

Standards of Conducts for the International Civil Service, International Civil Service Commission, (1954 - 2001, 2013), United Nations, New York, 2013, <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsE.pdf>

Statistical Bulletin for COMMISSION on 01/01/2017, Staff by Gender and Age, European Commission, EU, < http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_sexe_x_age_en.pdf>

Standards of Conducts for the International Civil Service, International Civil Service Commission, (1954 - 2001, 2013), United Nations, New York, 2013, <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsE.pdf>

Principles of public administration, SIGMA, <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm#>

Von Christopher Krämer, 61 Prozent der Deutschen mögen keine Beamten, Welt, N 24, 11.10.2007, <<https://www.welt.de/politik/article1256529/61-Prozent-der-Deutschen-moegen-keine-Beamten.html>>

*Prof. Senad Jašarević, LL.D, Full Professor
Faculty of Law, University of Novi Sad*

International regulation on the conditions and standards of work of public servants

Summary

The rule of law can not be conceived without good quality of the state administration. The mechanisms of ensuring good state administration have developed for centuries. Until recently, the field of public servants' law was regulated exclusively by national sources of law, since it considered this area to be an irreconcilable area of national sovereignty. With the strengthening of the role of international organizations and the emergence of international officials, this area is becoming a matter of international interest and regulation. It was realized that there can not be democracy in the world without a high quality and democratic state administration in individual countries. That is why international legal acts begin to be adopted, with the aim to standardize this area and make it transparent, i.e. subject to the rule of law. This paper discusses this kind of regulation (international public servants' law) in more detail.

Key words: „international public servants' law“, labour relations, standards of work.