

**Srđan Korać, INTEGRITET NADNACIONALNOG SLUŽBENIKA
EVROPSKE UNIJE**, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2010,
Beograd, 203 str.

Kada se o korupciji govori u kontekstu EU najčešće se misli na redovne analize procesa reforme javnih službi, kojima se prati napredak postkomunističkih zemalja, kandidata za članstvo u Uniji. Povremeni medijski napisi o otkrivenim slučajevima korupcije čiji su akteri funkcioneri i službenici Evropske komisije međutim dovode u pitanje stanje etike javne službe na nadnacionalnom nivou. Nisko poverenje građana EU u efikasnost Evropske komisije i prateće administracije, zabeleženo u anketama sprovedenim tokom poslednjih nekoliko godina, i veliki broj pritužbi koje građani protiv administracije EU podnose evropskom ombudsmanu otvaraju pitanje integriteta nadnacionalnih službenika. Prvo samostalno monografsko delo Srđana Koraća predstavlja upravo pokušaj da se kritičkim preispitivanjem utvrdi da li postojeća normativna i institucionalna rešenja primenjena u organizaciji administracije Evropske unije stvaraju valjan osnov za obezbeđenje integriteta nadnacionalnog službenika Unije, kao i da se otkriju eventualna strukturalna ograničenja njegovog doslednog poštovanja. Iako je istraživanje ograničeno na mandate Evropske komisije pod vodstvom Romana Prodiya i Žoze Manuela Baroza, autor je pregledom najznačajnijih problema koji su se pojavljivali u svakodnevnom funkcionisanju administracije nekadašnje tri evropske zajednice (kasnije EZ) ukazao da narušavanje integriteta nije novi fenomen i da ima čvrst istorijski kontinuitet.

Nakon razmatranja sadržaja uže i šire definicije administracije EU i njenih specifičnosti u odnosu na administraciju tradicionalne međunarodne organizacije, Korać navodi razloge za izbor nadnacionalnog službenika Evropske unije za predmet analize, budući da je to jedina kategorija službenika Unije dužna da deluje samo u nadnacionalnom kapacitetu i strogo u skladu sa komunitarnim javnim interesom. Analiza kvaliteta normativnih i institucionalnih pretpostavki za očuvanje integriteta nadnacionalnog službenika u okvirima stubova integriteta. Svaki od pojedinačnih „stubova” – rukovođenje, odgovornost, upravljanje ljudskim resursima, javnost rada i nadnacionalni institucionalni okvir za sprečavanje zloupotreba, posebno je definisan sa stanovišta teorije javne uprave, etike javne službe i opšteprihvaćenih međunarodnih standarda. Poseban kvalitet istraživanju daje činjenica da je autor pretpostavke integriteta nadnacionalnog službenika EU analizovao ne samo iz ugla postojećih već i mogućih implikacija koje pojedina normativna i institucionalna rešenja imaju na izbor pojedinih obrazaca ponašanja nadnacionalnog službenika u profesionalnom delovanju, a time, u krajnjoj liniji, i po efikasnost funkcionisanja administracije EU. Implikacije postojećih normativnih i institucionalnih pretpostavki integriteta nadnacionalnog službenika sagledane su i u kontekstu ostvarenja komunitarnog javnog interesa i osnovnih ciljeva i vrednosti evropske integracije sadržanih u osnovnim ugovorima i dokumentima Unije.

U okviru ispitivanja rukovođenja kao činioca očuvanja integriteta nadnacionalnog službenika, Korać razmatra da li kvalitet normativnih i institucionalnih pretpostavki u dovoljnoj meri sledi standarde razgraničenja sferâ politike i administracije. Autor kao osnovne pokazatelje uzima ulogu evropskih komesara kao političkog rukovodstva administracije EU i uticaj sistema kabineta komesara na izbor najviših rukovodilaca administrativnog aparata. Posebna pažnja u radu posvećena je problemu „porozne” granice između političke i administrativne grane Evropske komisije, odnosno neformalnoj praksi ulaska i napredovanja u administraciji Unije nesaglasnoj etičkim standardima vršenja javne službe.

Na planu obezbeđenja odgovornosti kao potpore integriteta administracije Unije, analiza je usmerena na ispitivanje usaglašenosti komunitarnih normativnih i institucionalnih rešenja sa teorijskim postavkama o javnoj upravi i međunarodnim standardima u pogledu finansijske odgovornosti, odgovornosti za manjak stručnosti, procedura za prijavljivanje neregularnosti („duvanje u pištaljku”) i mehanizama za utvrđivanje odgovornosti i kažnjavanje službenika. U razmatranju normativnog okvira, autor je kritički propitao valjanost formulacije odredbi Pravilnika o radnim odnosima službenika EZ, posebno odredbi kojima je uređen disciplinski postupak, i ukazao na slabosti predviđenih mehanizama utvrđivanja disciplinske odgovornosti proisteklih iz sporosti i komplikovanosti, kao i na lične interese rukovodilaca da ih retko pokreću.

U području politike upravljanja ljudskim resursima, Korać je analizu fokusirao na zaštitu integriteta nadnacionalnih službenika kod prijema novih službenika, posebno neformalne prakse u vidu tzv. pristupa podmornice (*Submarine approach*), procedura ocenjivanja stručnosti, sposobnosti i rezultata rada službenika i etičke edukacije. Za očuvanje i jačanje integriteta nadnacionalnih službenika najznačajnije su normativne pretpostavke za sprečavanje i otkrivanje sukoba privatnog i komunitarnog javnog interesa, pa je zato autor sačinio uporednu analizu etičkog kodeksa Evropske komisije i kodeksa evropskog ombudsmana.

Sagledavanje stepena poštovanja prava na pristup informacijama i načela transparentnosti u delovanju nadnacionalnih službenika Korać je zasnovao na analizi opsega prava na pristup u pogledu informacija, korisnika i obveznika; opsega izuzetaka od uživanja prava; postupka za ostvarivanje prava i žalbenog postupka; objavljivanja informacija iz domena rada institucije; zaštite „duvača u pištaljku”; i administrativne i političke volje da se pravo dosledno poštuje. Prema autorovom mišljenju, standardi usvojeni na nivou EU samo su delimično saglasni opšteprihvaćenim međunarodnim standardima u oblasti prava na pristup informacijama: normativna i institucionalna rešenja zaostaju za dobrom praksom, postoji prostor za voluntarističko tumačenje prava na štetu građana, nedovoljno se koriste prednosti informatičke tehnologije i Interneta, i nema mehanizma za zaštitu „duvača u pištaljku”.

Kao peti stub integriteta Korać analizira nadležnosti, ovlašćenja i prakse Kancelarije Evropske unije za borbu protiv pronevera (OLAF), Evropskog suda revizora, evropskog ombudsmana i Evropskog parlamenta u kontekstu obavljanja spoljne kontrole ostalih institucija, agencija i tela Unije. Autor identifikuje slabosti važećeg nadnacionalnog normativnog i institucionalnog okvira i skreće pažnju na moguću pojavu dugoročnih štetnih posledica po zaštitu integriteta nadnacionalnih službenika. Autor potom razmatra ulogu koju bi u budućnosti mogla da odigra institucija evropskog javnog tužilaštva, ukoliko bi se među vladama zemalja članica pojavila dovoljno snažna politička volja za njenim osnivanjem.

Da li postoji solidna potpora za ostvarenje etike javne službe na nadnacionalnom nivou? Korać zaključuje da je u stvaranju sistema integriteta nadnacionalnih službenika praćen pristup etičkog minimalizma. Normativne i institucionalne pretpostavke u svakom od ispitanih stubova integriteta u nedovoljnoj meri slede opšteprihvaćena moralna načela, standarde etike javne službe, međunarodne standarde, teorijske postavke o javnoj upravi i iskustva razvijenih demokratija. Zbog toga pretpostavke za solidno zasnovanu etičku infrastrukturu nadnacionalne javne službe treba, prema autorovom mišljenju, tražiti u perspektivi stvaranja nadnacionalnog etosa javne službe. Prevlast navika uslovljenih nacionalnom admin-

istrativnom kulturom nad proevropskim uverenjima, makar i na podsvesnom nivou, ograničava dejstvo normativnih i institucionalnih mera za jačanje integriteta nadnacionalnog službenika. Manjak zajedničke administrativne kulture i identiteta može da proizvede iskrivljeno opažanje budžeta Evropske unije kao svačijeg, te stoga ničijeg novca. Stoga je prema Koraćevoj oceni sledeći „umni” korak prepoznavanje „evropskog” kao vlastitog. Tek stvaranjem zajedničkog kulturnog identiteta – poslednjeg stupnja u procesu gradnje Evropske unije, građani će sebe doživljavati kao Evropljane, pa će tada komunitarne javne poslove valjano obavljati pojedinci sa integritetom zasnovanim na odanosti evropskoj ideji.

Saznanja o specifičnostima delovanja administracije EU neophodna su za pravilno razumevanje nadnacionalnog političkog sistema i procesa kreiranja komunitarnih javnih politika, pa će knjiga *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije* biti interesantno štivo za čitalačku publiku, pogotovo što se bavi temom o kojoj u domaćoj stručnoj literaturi posvećenoj proučavanju Evropske unije nije do sada pisano. Pored toga, monografija Srđana Koraća koristiće domaćim političkim odlučiocima jer opisom slabosti sistema integriteta može da doprinese da se one izbegnu u osmišljavanju i sprovođenju reforme javne uprave u Srbiji.

Aleksandar FATIĆ