



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY

Невена Јовановић
Агатина Петровић
Слађана Николић
Ахмад Хакку Мохаммад
Горан Траилов
Стеван Лилић



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ISSN 2406-2529

УДК 35

Година V vol. 12

Број 3/2019.



Administration and Public Policy

Издавач: Институт за политичке студије
Адреса: Светозара Марковића 36, Београд
Телефон: 3039-380, 3349-204
E-mail: ipsbgd@eunet.rs
E-mail: redakcija@ajpps.edu.rs
www.ipsbgd.edu.rs
www.spmbeograd.rs

За издавача

Живојин Ђурић
ISSN 2406-2529 UDK 35 Број 3/2019. Година V vol. 12
<https://doi.org/10.22182/ajp.1232019>

Главни и одговорни уредници

Дејан Миленковић, Петар Матић

Чланови редакције

Душан Павловић, Дејан Миленковић, Синиша Атлагић,
Ђорђе Стојановић, Срђан Кораћ, Петар Матић, Зоран Стојиљковић,
Драган Марковић, Владимир Илић, Владимир Ђурић,
Јасна Милошевић Ђорђевић

Савет

Снежана Ђорђевић, Милан Јовановић, Душан Павловић,
Живојин Ђурић, Момчило Суботић,
Ђорђе Стојановић, Ђорђе Вуковић

Секретари редакције

Андријана Јовановић, Бојана Секулић

Пословни секретар

Смиљана Пауновић
E-mail: smiljana.paunovic@ipsbgd.edu.rs

Радови АДМИНИСТРАЦИЈЕ И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ налазе се
и доступни су у електронској бази научних часописа С.Е.Е.О.Л.
(Central and Eastern European Online Library)

Прелом и штампа

Ситопринт-Житиште

Тираж:

50 примерака

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати,
било у целини, било у делови ма, без изричите сагласности издавача
Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не
изражавају мишљење нити уредништва, нити установа у којима су
аутори запослени.

САДРЖАЈ

Невена Јовановић

ФИНАНСИРАЊЕ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 5

Агати́на Петро́вић

ЕВРОИНТЕГРАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
РЕФОРМА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА
КАДРОВИМА У ДРЖАВНОЈ УПРАВИ 23

Слађана Николић

ЗНАЧАЈ ПОВЕРЕНИКА ЗА ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ У СПРЕЧАВАЊУ
ЕФЕКТА „СТАКЛЕНОГ ПЛАФОНА“ И
ДИСКРИМИНАЦИЈЕ ЖЕНА У РАДУ И
ЗАПОШЉАВАЊУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 47

Ahmad Hakky Mohammad

OMBUDSMAN/HUMAN RIGHTS INSTITUTION
IN THE MIDDLE EAST COUNTRIES 71

Goran Trailov

THE EUROPEANIZATION OF THE WESTERN
BALKANS, STRENGTHENING THE RULE OF
LAW AND FIGHTING THE CORRUPTION 89

Stevan Lilić

PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN
SERBIA - SIGMA Monitoring Report 2019 109

TABLE OF CONTENTS

Nevena Jovanovic

ELECTION CAMPAIGN FINANCING IN THE REPUBLIC OF SERBIA	5
--	---

Agatina Petrovic

EUROPEAN UNION INTEGRATION PROCESS OF THE REPUBLIC OF SERBIA CIVIL SERVANT SYSTEM REFORM	23
--	----

Sladjana Nikolic

THE IMPORTANCE OF THE COMMISSIONER FOR THE PROTECTION OF EQUALITY IN THE PREVENTION OF THE EFFECT OF “GLASS CEILING” AND DISCRIMINATION OF WOMEN IN WORK AND EMPLOYMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA	47
--	----

Ahmad Hakku Mohammad

OMBUDSMAN/HUMAN RIGHTS INSTITUTION IN THE MIDDLE EAST COUNTRIES	71
--	----

Goran Trailov

THE EUROPEANIZATION OF THE WESTERN BALKANS, STRENGTHENING THE RULE OF LAW AND FIGHTING THE CORRUPTION	89
---	----

Stevan Lilic

PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN SERBIA - SIGMA Monitoring Report 2019	109
--	-----

ФИНАНСИРАЊЕ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

УДК 324:336(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1232019.1>

Оригинални научни рад

Невена Јовановић*

Сажетак

Изборним кампањама, као основним политичким активностима поклања се велика пажња, посебно у погледу финансирања трошкова изборних активности. Финансирање изборне кампање у Републици Србији регулисано је Законом о финансирању политичких активности којим се дефинишу и уређују извори, обим и ограничења, евиденција и контрола финансирања. По правилу, питање финансирања политичке кампање поставља се по завршетку изборног процеса, а као највећи проблем истиче се недовољна транспарентност, односно јавност података и контрола финансирања трошкова изборне кампање.

Рад финансирање изборне кампање превасходно има за циљ да укаже на правну регулативу којом се регулише област финансирања политичких кампања у Републици Србији, а у вези са тим, посебну пажњу завређује контрола трошкова

* Докторанд Правног факултета Универзитета у Новом Саду, e-mail: nevena88jovanovic@yahoo.com.

изборне кампање која је у надлежности Агенције за борбу против корупције. Ниво политичке културе и политичке одговорности у Републици Србији указује на погодне услове за развијање политичке корупције коју је неопходно свести на најмању могућу меру. Имајући у виду наведено, строг надзор, прецизни и строжији прописи и већа транспарентност података о трошковима изборних активности политичких субјеката, могу допринети смањењу могућности за коруптивно деловање у области политике. Коначно, анализом правних докумената из области финансирања политичких кампања могу се дати предлози и препоруке за унапређење правних одредби из ове области.

Кључне речи: изборна кампања, финансирање изборне кампање, Закон о финансирању политичких активности, политичка корупција, Агенција за борбу против корупције.

1. УВОД

Финансирање активности политичких субјеката, посебно финансирање изборне кампање привлачи пажњу свих, како стручне јавности тако и појединаца, зато што се у ту сврху троше и средства из буџета државе. Финансирање трошкова изборних активности представља изузетно комплексан, теоријски и друштвено важан проблем у политичкој и правној пракси. Основна хипотеза од које се пошло при истраживању наведеног проблема, јесте да спровођење изборне кампање изискује велика финансијска средства, због чега су политички субјекти приморани да ослањају на приватне изворе финансирања што за последицу може имати нетранспарентност података о финансирању изборне кампање који би могли утицати на изборну одлуку бирача, утицај донатора новца на политичке субјекте и сл. Аутор у раду настоји да анализом

правних прописа пружи одговоре на следећа питања: на које начине и из којих извора политички субјекти могу прикупљати финансијска средства намењена за трошкове изборне кампање; на који начин се спроводи контрола финансирања изборне кампање и на који начин се може повећати транспарентност података о трошковима изборне кампање.

Како се политичке партије сматрају примарним генератором политичке корупције неопходно је путем закона обезбедити надзор и контролу независних државних органа и информисати јавност у вези са финансирањем изборних кампања и трошењем финансијских ресурса намењених у ту сврху. Имајући у виду везу новца и политике, нужно је „постојање заокруженог система институција које - гледано понаособ и као целина - треба да створе административно окружење погодно за морално исправно професионално обављање јавних послова“.¹ Узимајући у обзир горе наведено, основни циљ рада је указати на практичне проблеме у области финансирања политичких кампањи као и могућности за њихово превазилажење и унапређење.

2. ФИНАНСИРАЊЕ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Политичке партије су одувек биле предмет многих анализа, посебно када је реч о њиховом финансирању у периоду изборне кампање. Трошкови изборне кампање су изузетно велики због чега политичке партије како пре, тако и за време трајања изборне кампање на бројне начине прибављају новчана средства која би се искористила у ову сврху. Када је реч о финансирању изборне кампање неопходно је обратити пажњу на: начин на који се политичке странке финансирају: приватно, јавно или на оба поменута начина; врсте ограничења у финансирању; и контролу финансирања политичких активности и од којих органа.² Питање финансирања политичких активности

1 Срђан Т. Кораћ, “Ревизори као надзирачи рада јавне управе: национални и наднационални ниво“, *Администрација и јавне политике*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 01/2015, стр. 83.

2 Fernando Casal Bertoa, Fransje Molenaar, Daniela R. Piccio, Ekaterina R. Rashkova, “*The World Upside Down: De-Legitimizing Political Finance Regulation*”, Working paper series on the Legal regulation of political parties, No. 30, 2013, стр. 3. <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/>

регулисано је 2011. године усвајањем Закона о финансирању политичких активности.³ На овај начин учињен је значајан помак у овој области, којим је омогућено праћење финансирање политичких активности, а пребацивање контролне надлежности на Агенцију за борбу против корупције “по први пут решен најважнији проблем претходних законских решења – а то је контрола читавог процеса.”⁴

Изборна кампања изискује велике трошкове, а у вези са тим повећава се и потреба за новчаним средствима услед чега се појављује опасност од незаконитих активности. Транспарентност у демократско- правним државама је од посебног значаја, посебно имајући у виду могућност злоупотреба везаних за новац и политику, односно могућност незаконитог финансирања изборне кампање политичких субјеката. На овај начин „контрола и надзор финансија имају улогу да прво ограниче ако не и у потпуности спрече предизборну продају великим донаторима, а онда и накнадну постизборну корупцију.”⁵ У циљу праћења и контроле финансијских средстава намењених за спровођење изборне кампање, као превентивну меру, законодавац је обавезао политичке субјекте да отворе посебан рачун на коме се налазе новчана средства потребна за реализацију политичких активности за време трајања изборне кампање који се не може користити у друге сврхе.

Проблеми који се могу истаћи у погледу финансирања изборних кампања односе се на владајуће странке које имају велики политички утицај у држави који могу искористити за добијање финансијских средстава и услуга потребних за спровођење изборне кампање. На овај начин, финансијска и политичка моћ владајућих политичких странака даје им велику предност у односу на друге, посебно ако се има у

uploads/wp3013a.pdf

3 Закон о финансирању политичких активности ступио је на снагу 22. јуна 2011. године, а прве измене и допуне усвојене су 2014. године. У Републици Србији за наредни период најављена је расправа о новим изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности.

4 Бојан Клачар, „Финансирање председничке кампање 2017:једанаест кандидата и само једна кампања“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2018, стр. 197.

5 Зоран Стојиљковић, „Финансирање изборних активности“, *Политички живот*, Факултет политичких наука, Београд, бр. 5/2012, стр. 105.

виду да бројни политички функционери користе државне функције и ресурсе у изборне сврхе. Имајући у виду наведено неопходно је правном регулативом онемогућити злоупотребе државних ресурса и државних функција у изборној кампањи, као и разграничити активности које политички функционери предузимају као носиоци државних функција, односно као политички субјекти који учествују у изборном поступку. Могућност физичких и правних лица да улажу финансијска средства у изборне активности намеће питање личних интереса, могућност истих да утичу на политичке одлуке носиоца државних функција, могућност корупције и увођење нелегалног новца у легалне токове. Ђовани Сартори истиче три кључна разлога коруптивног деловања у политици: први, изостајање етике у јавним услугама, други, превише новца у оптицају и трећи, претерани трошкови политике који су у великој мери ван контроле.⁶ Коначно, проблем са којим се сусрећу државни органи надлежни за мониторинг и контролу финансирања изборних кампања јесте недовољна транспарентност података о финансирању изборне кампање и неадекватно испуњавање законских обавеза која се односе на финансијске извештаје изборне кампање који су најчешће недовољно потпуни и прецизни. Имајући у виду наведено “контрола би требала да буде трострука: унутрашња (у оквиру самих партија), спољашња (државних органа и независних државних тела) и невладиних организација специјализованих за праћење финансирања политичких партија, изборних кампања и финансијских извештаја (контрола цивилног друштва)”⁷ а неопходно је и построжити санкције.

2.1. Законодавна регулатива Републике Србије о финансирању изборне кампање

Законодавни оквир о финансирању изборне кампање на релативно потпун начин регулише финансирање изборних

6 Ђовани Сартори, „Упоредни уставни инжењеринг“, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 169.

7 Милица Јоковић, “Извори финансирања изборних кампања: Анализа финансирања изборних кампања 2012. у Србији“, *Политички живот*, Факултет политичких наука, Београд, бр. 10/2014, стр. 85.

активности за време трајања изборне кампање, односно могућност финансирања из јавних и приватних извора, начин прерасподеле државних средстава, обим и ограничења финансирања из приватних извора и контролу наведеног. Финансирање изборне кампање у Републици Србији регулисано је Законом о финансирању политичких активности којим се ближе дефинишу „извори и начин финансирања, евиденција и контрола финансирања политичких активности“⁸ политичких субјеката који учествују у изборном процесу. Иако је законски и институционални оквир задовољавајући, разумно је запитати се да ли област финансирања изборних кампања може бити у потпуности контролисана, посебно ако се узме у обзир „да су у једном временском периоду политичке странке биле принуђене на различите врсте сналажења и „пословања“, што је једним делом и као навика, остало да фигурира и до дана данашњег.“⁹

И поред наведеног, Република Србија учинила је велике напоре којима би се ова област уредила и на тај начин унапредила правни оквир финансирања изборне кампање. Закон омогућава да се финансијска средства која политичке странке користе за редован рад могу искористити за финансирање изборне кампање, под условом да их уплате на рачун који је намењен за трошкове исте. Политички субјекти финансијска средства, неопходна за спровођење изборних активности, могу прикупљати из јавних и приватних извора финансирања из разлога што „учешће у демократским процесима не може бити само ствар финансијске (не)моћи појединих актера.“¹⁰ Обезбеђивањем финансијских средстава из јавних извора финансирања „има за сврху да оснажи политичке странке и да их до извесне мере учини независним од финансијских центара моћи.“¹¹ Финансијска средства из државног буџета

8 Закон о финансирању политичких активности, „Службени гласник РС“, бр. 43/2011 и 123/2014, чл. 1.

9 Јован Ћирић, „Политичке партије као генератор корупције“, у зборнику: *Избори у домаћем и страном праву*, (приредили: Оливер Николић, Владимир Ђурић), Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 54.

10 Зоран Стојиљковић, „Новац и политика-изазови и шансе антикоруптивне стратегије“, у: *Финансирање политичких партија – између норме и праксе* (уредник: Миодраг Милосављевић), Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2008, стр. 45.

11 Ђорђе Вуковић, Миодраг Милосављевић, „Ка реформи система финансирања политичких партија“, у: *Финансирање политичких партија – између норме и праксе* (уредник: Миодраг Милосављевић), Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2008, стр. 14.

подразумевају средства „у износу од 0,07% пореских прихода буџета Републике Србије, пореских прихода буџета аутономне покрајине, односно пореских прихода буџета јединице локалне самоуправе“ намењена за финансирање трошкова изборне кампање.¹² Када је реч о јавним изворима финансирања правним прописима се прецизно одређује прерасподела буџетских средстава за трошкове финансирања изборне кампање. Прерасподела поменутих финансијских средстава зависи од врсте избора, односно разликује се у зависности да ли је реч о председничким или парламентарним изборима. Правне одредбе које се односе на буџетско финансирање изборне кампање засновани су на објективним критеријумима којима се једним делом обезбеђује једнак третман између политичких кандидата који учествују у изборном процесу, док се други део буџетских средстава распоређује према оствареним изборним резултатима. На овај начин политичке странке, које су на основу остварених резултата у претходним изборним циклусима добила буџетска средства, су у финансијској предности у односу на остале, посебно оне које се први пут укључују у изборни циклус.

Уколико је реч о парламентарним изборима, буџетска средства намењена за трошкове изборне кампање „у висини од 20% распоређују се у једнаким износима подносиоцима проглашених изборних листа“¹³ који су, пре одржавања избора, истакли да ће за финансирање изборне кампање користити јавна средства, док се преостали део буџетских средстава у износу од 80% намењен за финансирање изборне кампање расподељује између подносиоца изборних лица пропорционално броју освојених мандата. За доделу другог дела буџетског новца неопходно је су подносиоци изборне листе освојили мандат, док начин финансирања изборне кампање није битан, односно новчана средства ће добити подносиоци листа који су освојили мандате без обзира на то да ли су користили јавне изворе финансирања за покривање трошкова изборне кампање.

12 Закон о финансирању политичких активности, „Службени гласник РС“, бр. 43/2011 и 123/2014, чл. 20.

13 Закон о финансирању политичких активности, „Службени гласник РС“, бр. 43/2011 и 123/2014, чл. 21.

У случају председничких избора, када се избор врши по већинском изборном систему, буџетска средства „у висини од 50% распоређују се у једнаким износима предлагачима кандидата“¹⁴ који ће користити јавне изворе финансирања, а преостали део се додељује кандидату који је освојио изборе у првом кругу гласања, без обзира на изворе финансирања трошкова изборне кампање. Односно, уколико се председнички избори одржавају у два круга други део јавних новчаних средстава у износу од преосталих 50% дели се на једнаке износе између два кандидата који учествују у другом изборном кругу.

Приватни извори за финансирање трошкова изборне кампање су бројни. У њих спадају чланарине које чланови плаћају у складу са правним актима политичке странке, прилози односно донације правних и физичких лица које могу бити у виду финансијских средстава, материјалих добара или услуга, добит од имовине или задуживање од банака и других финансијских институција и друго. Законодавац је ограничио новчани износ којим се финансира изборне кампање из приватних извора, међутим није ограничио износ финансијских средстава који један политички субјект може добити приватним финансирањем и утрошити на политичке активности за време трајања изборне кампање.

Максимална вредност давања у виду донације, односно прилога правних и физичких лица на годишњем нивоу правно је ограничена тако да „једно физичко лице може дати политичким субјектима за редован рад највише 20 просечних месечних зарада“,¹⁵ док правна лица политичким субјектима могу дати новчане износе од највише 200 просечних месечних зарада. Закон обавезује политичке субјекте који учествују у изборном процесу да сва давања која су већа од просечних месечних давања јавно објаве. Наведено истовремено подразумева да прилози који су мањи од поменутог износа не морају бити јавно објављени.

Политичким субјектима је правно забрањено да врше било какав притисак или обећавају привилегије правним и физичким лицима у циљу добијања финансијских средстава за трошкове

14 Исто.

15 Законом о финансирању политичких активности, “Службени гласник РС”, бр. 43/2011 и 123/2014, чл. 10.

изборне кампање. Исто тако, изборне кампање политичких субјеката не могу се финансирати од стране „страних физичких и правних лица, осим међународних политичких удружења, анонимних дародаваца, јавних установа, јавних предузећа, привредних друштава и предузетника који обављају услуге од општег интереса, установа и предузећа са учешћем државног капитала, црква и верских заједница“ и других.¹⁶

Политички субјекти који су учествовали у изборном процесу, по завршетку избора, законом су у обавези да неутрошена финансијска средства добијена из државног буџета за покривање трошкова изборне кампање уплате у буџет Републике Србије, затим да неутрошена финансијска средства добијена из приватних извора пренесе на рачун за покривање трошкова редовног рада и да врате целокупан износ новчаних средстава добијених из буџета државе у случају да политички субјекат не освоји 1% важећих гласова, односно 0,2% у случају да је реч о политичком субјекту који заступа интересе националне мањине.

3. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА

У циљу обезбеђивања легалности и легитимности изборног поступка неопходно је обезбедити независну и професионалну изборну администрацију. Имајући у виду да јој се поверава целокупно управљање, „изборна администрација се дефинише као сет мера неопходних за обављање или примену било ког аспекта изборног процеса.“¹⁷ Закон о избору народних посланика¹⁸ превиђа Републичку изборну комисију и бирачке одборе као самосталне и независне органе надлежне за спровођење избора.

16 Закон о финансирању политичких активности, „Службени гласник РС“, бр. 43/2011 и 123/2014, чл. 12.

17 Бојан Клачар, „Реформа изборне администрације у Србији: Корак који мора да се направи“, *Администрација и јавне политике*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2016, стр. 46.

18 Закон о избору народних посланика, „Службени гласник РС“, бр. 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003 – др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 - др. закон 85/2005 - др. закон, 28/2011 – одлука УС, 36/2011 и 104/2009 - др. закон.

Републичка изборна комисија¹⁹ надлежна је за техничку припрему и спровођење избора у складу са законским одредбама, за формирање бирачких одбора, за утврђивање и објављивање званичних резултата избора, као и за друге бројне послове који су предвиђени законом. Чланови бирачких одбора²⁰ који се именују за сваке изборе, најкасније десет дана пре дана одржавања избора, задужени су за праћење изборног процеса, обезбеђивање тајности и регуларности за време гласања, утврђивање изборних резултата гласања на бирачком месту и обављање других послова превиђеним законом и правилима Републичке изборне комисије. Обавезе медијских сервиса које се односе на извештавање грађана за време трајања изборне кампање предвиђене су законом. У вези са тим Регулаторно тело за електронске као самостална независна регулаторна организација надлежна је за надзорне активности „у циљу делотворног спровођења утврђене политике у области пружања медијских услуга у Републици Србији.“²¹ Од посебног интереса за предмет истраживања јесте Ангенција за борбу против корупције која је надлежна за мониторинг финансирања изборних активности свих политичких субјеката.

3.1. Агенција за борбу против корупције

Прописивање законских ограничења и обавеза у погледу финансирања изборне кампање истовремено подразумева контролу од стране независног државног органа како би се обезбедило поштовање правних прописа и предузимање санкција за непридржавање истих. „Системски лош институционални механизам контроле, који је подразумевао устаљену праксу да се контрола финансирања политичких субјеката обавља преко Одбора за финансије Народне

19 Републичку изборну комисију, као стални изборни орган, чини председник комисије и шеснаест чланова с istim бројем заменика које именује законодавни орган Републике Србије, односно Народна скупштина на мандат у трајању од четири године, а у проширеном саставу и по један представник подносиоца изборне листе. Републичка изборна комисија има секретара кога именује Народна скупштина и једног представника Републичког завода за статистику који учествују у раду комисије без права одлучивања.

20 Бирачки одбор у сталном саставу чине председник и најмање два члана, а у проширеном саставу и по један представник подносиоца изборне листе.

21 Закон о електронским медијима, „Службени гласник РС», бр. 83/2014, 6/2016-др. закон, чл. 5.

скупштине Републике Србије и Републичке изборне комисије”²² измењен је, тако што је Агенцији за борбу против корупције (у даљем тексту Агенција) у надлежност дата контрола финансирања изборне кампање и спречавање злоупотребе државних ресурса у изборне сврхе. Имајући у виду нормативни и институционални оквир за контролу финансирања изборне кампање, активности Агенције имају за циљ спровођење закона али и повећање транспарентности из ове области. С једне стране, постојање надзорног органа има превентивни карактер, односно одвраћа политичке субјекте од потенцијалних злоупотреба везаних за финансирање изборне кампање, док с друге стране транспарентност података о финансирању изборних активности истовремено утиче на повећање политичке одговорност политичких субјектата, државних институција и јачање поверења грађана у исте.

Агенција за борбу против корупције, као независан и самосталан надзорни државни орган, надлежна је за мониторинг политичких активности за време трајања изборне кампање, контролу извештаја о трошковима изборне кампање које политички субјекти достављају у року од 30 дана од дана објављивања коначних резултата и, у случају кршења правних прописа, надлежна је да подносе захтеве за прокретање прекршајних и кривичних поступака везаних за прикупљена и утрошена средства из јавних и приватних извора за финансирање изборне кампање политичких субјектата.

Увидом у извештаје о трошковима изборне кампање и адекватним мониторингом изборних активности, Агенција може доћи до података који се односе на порекло, висину и структуру средстава која су политички субјекти прикупили (висина новчаних средстава из јавних и приватних извора, односно правних и физичких лица, међународних политичких организација, средства намењена за редован рад политичких кандидата, позајмице од финансијских организација) и потрошили (трошкови изборног материјала, трошкови намењени за организацију изборних догађаја, трошкови оглашавања и други трошкови) на изборну кампању. Уколико

22 Миленко Елез, „Агенција за борбу против корупције: положај, проблеми и препреке процесу контроле финансирања политичких странака током изборне кампање“, *Годишњак Факултета политичких наука*, Факултет политичких наука, 20/2018, стр. 69.

би се политички субјекти као учесници изборног процеса строго придржавали законских прописа и деловали у оквиру правних норми на тај начин би се „предупредиле све практичне и теоријске, основане или неосноване шпекулације у вези тога ко, како и на који начин финансира политичке странке“²³ и изборне кампање.

Увидом у коначне извештаје Агенције за борбу против корупције о трошковима изборне кампање јавност може доћи до података који се тичу финансирања изборне кампање. Анализирајући поменуте извештаје може се закључити да готово сви кандидати користе јавна средства финансирања изборне кампање, а да су приватна средства финансирања изборне кампање у директној вези са политичким капацитетом и утицајем политичког субјекта. Највише новчаних средстава политички субјекти троше на медијско оглашавање, а у последњих неколико изборних циклуса може се уочити да политички субјекти активније употребљавају интернет и друштвене мреже због могућности бесплатне, односно јефтине јавне промоције која би могла допринети смањењу трошкова изборне кампање који из године у годину расту.

Активности Агенције за борбу против корупције су од посебне важности. Како би се политичка корупција и евентуалне противзаконите активности у области финансирања изборне кампање свеле на најмању могућу меру, неопходно је обезбедити спровођење законских норми, међу којима је обавеза политичких субјеката, који учествују у изборном процесу, да надзорним органима у законом предвиђеном временском року, поднесу детаљне извештаје о трошковима изборне кампање ради транспарентност података којима се приказују приходи и расходи трошкова политичких субјеката. Међутим у политичкој пракси, Агенција за борбу против корупције „суочава се са недостатком капацитета, политичке воље и подршке других институција да делотворно надзире изборни процес“²⁴ што би се морало променити.

23 Јован Ћирић, „Проблеми политичке корупције“, *Социолошки преглед*, Социолошко друштво Србије, Београд, бр. 4/2008, стр. 541.

24 Слајана Младеновић, „Посматрање изборних циклуса у Србији 2012–2017. године: кључни актери, налази и препоруке“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2018, стр. 156.

4. ЗАКЉУЧАК

Финансирање политичких активности одувек је привлачило пажњу јавности за време трајања изборне кампање пре свега због висине износа новчаних средстава која се утроше на спровођење изборних активности. Усвајањем Закона о финансирању политичких активности 2011. године, законодавно и институционално је на потпунији начин регулисана област финансирања изборне кампање. Бирачи имају право да знају на који начин се финансирају изборне кампање, на који начин политички субјекти троше новац из буџета Републике Србије, која физичка и правна лица учествују у финансирању, односно да ли ће утицати на независност, самосталност и аутономију политичких субјеката у обављању државних функција.

Законодавним оквиром уређују се извори, субјекти, обим, ограничење и контрола финансирања. Политички субјекти настоје да обезбеде финансијску подршку из јавних и приватних извора на начин који је прописан правним одредбама. У вези са тим, правно су обавезни да, Агенцији за борбу против корупције која је надлежни орган за контролу финансирања изборне кампање, доставе финансијске извештаје о приходима и расходима у року и на начин који је дефинисан законом. Међутим у пракси, поменути извештаји не садрже потпуне податке о висини, пореклу и структури новчаних средстава који су пркупљени из јавних и приватних извора и утрошени у циљу реализације изборне кампање. Наведено наводи на закључак да политички субјекти проналазе бројне начине за финансирање кампање, и ван законских одредби, али исто тако проналазе и бројне начине да их у извештајима који се достављају надлежним институцијама прикажу законитим. Без обзира што се законским одредбама настоји онемогућити злоупотребе у финансирању изборне кампање и обезбедити транспарентност увек се поставља питање извора финансирања, интереса који су посреди и могућност утицаја финансијера на будући рад политичких субјеката.

Имајући у виду све изнесено неопходно је јачати законом предвиђене маханизме контроле финансирања изборних

кампања, повећати транспарентност података добијених путем извештаја актера изборног процеса и мониторингом уз истицање уочених проблема и незаконитих појава и предузимање одговарајућих мера у вези са истим. Подаци који су од важности у погледу финансирања изборних кампања морају бити доступни јавности у циљу повећања моралне и политичке одговорности политичких субјеката како према осталим политичким конкурентима тако и према јавности због које се у циљу јавног представљања огранизују изборне кампање.

Међутим, имајући у виду све наведено потребно је узети у разматрање одређивање лимита за највиши могући износ за трошкове изборне кампање, смањење максималне вредности давања од стране физичких и приватних лица за финансирање изборне кампање и увођење строжијих санкција за неадекватно извештавање о трошковима изборне кампање. Неопходно је да, државне институције и органи заједно са политичким субјектима унапређују политичку културу, не нарушавају легалитет и легитимитет изборног поступка и спречавају деградирање демократских изборних вредности.

ЛИТЕРАТУРА

Casal Bertoa, Fernando, Molenaar, Fransje, Piccio, Daniela R., Rashkova, Ekaterina, *“The World Upside Down: De-Legitimizing Political Finance Regulation”*, Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, No. 30, 2013.

Вуковић Ђорђе, Милосављевић Миодраг, „Ка реформи система финансирања политичких партија“, у: *Финансирање политичких партија – између норме и праксе* (уредник: Миодраг Милосављевић), Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2008, стр. 7-37.

Елез Миленко, „Агенција за борбу против корупције: положај, проблеми и препреке процесу контроле финансирања политичких странака током изборне кампање“, *Годишњак Факултета политичких наука*, Факултет политичких наука, 20/2018, стр. 65-86.

Закон о електронским медијима, „*Службени гласник РС*», бр. 83/2014, 6/2016-др. закон

Закон о избору народних посланика, „*Службени гласник РС*“, бр. 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003 – др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 - др. закон 85/2005 - др. закон, 28/2011 – одлука УС, 36/2011 и 104/2009 - др. закон

Закон о финансирању политичких активности, „*Службени гласник РС*“, бр. 43/2011 и 123/2014.

Јоковић Милица, „Извори финансирања изборних кампања: Анализа финансирања изборних кампања 2012. у Србији“, *Политички живот*, Факултет политичких наука, Београд, бр. 10/2014, стр. 83-95.

Клачар Бојан, „Финансирање председничке кампање 2017: једанаест кандидата и само једна кампања“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2018, стр. 193-210.

Клачар Бојан, „Реформа изборне администрације у Србији: Корак који мора да се направи“, *Администрација и јавне политике*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2016, стр. 43-60.

Кораћ Т. Срђан, „Ревизори као надзирачи рада јавне управе: национални и наднационални ниво“, *Администрација и јавне политике*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 01/2015, стр. 81-102.

Младеновић Слађана, „Посматрање изборних циклуса у Србији 2012–2017. године: кључни актери, налази и препоруке“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2018, стр. 141-167.

Сартори Ђовани, „Упоредни уставни инжењеринг“, Филип Вишњић, Београд, 2003,

Стојиљковић Зоран, „Новац и политика-иззови и шансе антикоруптивне стратегије“, у: *Финансирање политичких партија – између норме и праксе* (уредник: Миодраг Милосављевић), Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2008, стр. 41-66.

Стојиљковић Зоран, „Финансирање изборних активности“, *Политички живот*, Факултет политичких наука, Београд, бр. 5/2012, стр. 103-116.

Ћирић Јован, „Политичке партије као генератор корупције“, у зборнику: *Избори у домаћем и и страном праву*, (приредили: Оливер Николић, Владимир Ћурић), Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 51-75.

Ћирић Јован, „Проблеми политичке корупције“, *Социолошки преглед*, Социолошко друштво Србије, Београд, бр. 4/2008, стр. 531–550.

Nevena Jovanovic

ELECTION CAMPAIGN FINANCING IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

Financing of political entities in the electoral process is an extremely important political, legal and social issue that attracts the attention of professional and general public. Shifts reflected in the legislative changes to the electoral process have made it possible to regulate the financing of election campaigns in a coherent and relatively comprehensive manner. This allowed for a fuller regulation of the issue of financing political entities from public sources, the scope and limitations of financing election campaigns from private sources, and also provided conditions for mandatory reporting, control of financing of election campaigns and sanctioning illegal behavior. Public funding is necessary because it enables the emergence of new political entities in the electoral process and in one part the equality of participants in the electoral process. However, it would be desirable to allocate budget funds to political candidates in equal amounts overall, unless the political entity wants state funding to finance the election campaign. In order to prevent misuse of public funding by political entities that do not enjoy the support of the electorate, it is necessary to increase the minimum percentage of votes that a political entity must win in order to use budgetary resources. When it comes to private financing, it is necessary to reduce the maximum amount

that political parties receive for election campaign expenses by individuals and legal entities in order to ensure decision-making autonomy, independence of political entities and reduce opportunities for electoral corruption. It is also a recommendation to set a maximum amount that political entities can spend on electoral activities. Finally, all measures should be taken to increase transparency of data, ie to ensure publicity and verifiability of election campaign financing data. It is necessary to increase the human and financial capacities of the Anti-Corruption Agency, which, as an independent, impartial oversight body, would more closely control the financing of political activities during the election campaign and more severely sanction non-compliance with legal provisions.

Keywords: election campaign, election campaign financing, Law on Financing Political Activities, political corruption, Anti-Corruption Agency.

* Овај рад је примљен 16. јануара 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. фебруара 2020. године.

ЕВРОИНТЕГРАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ РЕФОРМА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА КАДРОВИМА У ДРЖАВНОЈ УПРАВИ

УДК 327.36:35.08(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1232019.2>

Оригинални научни рад

Агати́на Петро́вић

*Факултет политичких наука,
Универзитет у Београду*

Сажетак

Република Србија, последње две деценије, као свој главни спољнополитички циљ истиче чланство у Европској унији. На свом путу евроинтеграција Србија мора да спроведе многобројне реформе како би била спремна, у функционалном и организационом смислу, да преузме све обавезе које из чланства у Унији произилазе. Те неопходне реформе пре свега подразумевају изградњу одговарајућих административних капацитета, који су предуслов за испуњавање свих осталих критеријума - политичких, економских и правних. Као главни носиоци административних реформи издвајају се кадрови државне управе, односно службенички систем, што представља и тему овог рада. Кадрови су најзначајнији део сваког организационог облика јер од њихове професионалности, етичности и

одговорности зависи испуњавање свих циљева и задатака зарад којих је организација основана, а у државној управи, њихов значај је још већи јер обављају послове од јавног интереса и значаја. То је и разлог из ког ЕУ посматра реформу кадрова, у складу са својим управним пренципима обједињеним Европским управним простором, као један од услова за приступање.

Кључне речи: Јавна управа, административни капацитети, кадрови, реформе, службенички систем, Европска унија, Европски управни простор, европски управни стандарди, Сигма.

1. ИЗГРАДЊА АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА КАО УСЛОВ ЗА ПРИСТУПАЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Република Србија, почевши од демократских промена у држави 2000. године, истиче чланство у Европској унији као један од својих главних и непромењених спољнополитичких циљева. Сам процес приступања Европској унији поседње две деценије је постао доста сложенији, обухвата много више неопходних рефероми које се очекују да буду спроведене у држави кандидату за чланство. Можемо рећи да је Европска унија током година доста учила на својим грешкама, па су захтеви које поставља пред државе са перспективом чланства, логичан след догађаја проузрокованих приступањем држава које нису имале изграђене неопходне капацитете и које су на тај начин претиле да уруше кохезију Европске уније. Као последица тога период приступања држава Унији је постао доста дужи, а поред обавезних критеријума који су изнети државама, као битан сегмент приступања све више се истиче и адекватна испуњеност и ефективно спровођење датих критеријума.¹

1 Упореди: Стеван Рапић, Драгана Дабић, „Спољнотрговински аспект приступања

Од 2013. године Србија има статус кандидата за чланство у Европској унији. Као држава кандидат Србија је, такође, у обавези да испуни и спроведе бројне захтеве и реформе које је Унија поставила и дефинисала као обавезне за све државе, будуће чланице. У питању су, пре свега, критеријуми из Копенхагена дефинисани 1993. године, а касније проширени критеријумима из Мадрида 1995. године. Главни циљ критеријума које је Европски савет дефинисао на самиту у Копенхагену, а коју су подразумевали економски, правни и политички аспект реформи² у државама кандидатима за чланство, био је, управо, да се државе које су у претходном периоду припадале Источном блоку, припреме за чланство у тадашњој Европској заједници и адекватном пружању и испуњавању обавеза које из чланства произилазе. Како је Европски савет на самиту истакао, критеријуми се постављају за државе Источне и Средње Европе које ће Европској заједници моћи да приступе када постану способне, у политичком и економском смислу, да преузму све обавезе које из чланства произилазе.³ Такође, битна новина поред увођења обавезних и истих критеријума за све будуће чланице, неформално, као четврти критеријум из Копенхагена помиње се и такозвани апсорбциони критеријум, који наглашава да и Европска унија, тада Европска заједница, мора да буде спремна да прихвати нову чланицу.⁴ Важно је напоменути да пре увођења критеријума из Копенхагена нису постојали стриктно дефинисани критеријуми који би били исти за све државе, већ се као једини критеријум за државе са перспективом чланства, на који налазимо у оснивачким уговорима, помиње тај да мора бити у питању европска држава која поштује европске вредности.⁵

Републике Србије Европској унији“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, вол. LXV бр. 3/2013. стр. 342.

2 Tanja Marktler, “The power of the Copenhagen criteria“, *Croatian yearbook of European law & policy*, CYELP 2 [2006], p.344-345.

3 Isto. p. 344.

4 Ana-Maria Boromisa, “The readiness of the public administration for European Union accession“, *Croatian accession to the European Union*. Vol. 2, Institutional challenges Zagreb: Institute of Public Finance, Zagreb, 2004. p. 169.

5 Упореди: Немања Пурић, Иван Миловановић, „Политика проширења Европске уније и фундаментални значај владавине права“, *Европска унија и европске интеграције Републике Србије*, Кровна организација младих Србије – КОМС, Београд, 2019. стр. 28.

Критеријумима из Копенхагена, 1995. године на самиту у Мадриду придодат је још један критеријум – изградња административних капацитета, који подразумева да држава кандидат мора да реформише или изгради администрацију способну да имплементира и успешно спроводи и примењује све правне тековине Европске уније. Након доношења административног критеријума успостављен је консензус око тога да је у питању најбитнији критеријум за приступање државе и националне администрације највише пажње придају управо реформи администрације и изградњи неопходних капацитета. Разлог томе јесте што административни капацитет, пре свега, има свој корен у критеријумима из Копенхагена, у смислу да је објединио политички критеријум испољен кроз стабилност институција и владавину права у држави и правни критеријум, односно обавезу имплементирања правних достигнућа Уније.⁶ Следеће, значај административног критеријума огледа се у томе што он представља предуслов за испуњење осталих критеријума раније дефинисаних, јер без јаким институција није могуће спровести ни владавину права, ни имплементацију правних тековина Уније, као ни економску снагу и стабилност. Административни капацитет можемо дефинисати као скуп обележја организационе управе који има два аспекта, први је квалитет државних службеника, а други однос између организационих јединица управе.⁷

2. РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ И КОНЦЕПТ ЕВРОПСКОГ УПРАВНОГ ПРОСТОРА

Процес европских интеграција обухвата хармонизацију различитих области права у државама кандидатима за чланство, укључујући хармонизацију управног права са управним правом Европске уније. Управно право Европске уније настаје и развија се као подсистем европског управног права, састоји се од скупа правних норми и општих начела којима се уређује

6 Ana-Maria Boromisa, 2004. p. 169.

7 Упореди: Тања Мишчевић, „Мадридски критеријум: административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, *Изазови европских интеграција – Часопис за право и економију европских интеграција*, Службени гласник, Београд, 2008, бр. 1, стр. 99. Наведено према: Јелена Тодоровић, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2009, vol. 20. стр. 263.

организација, функционисање, одговорност и контрола управе Европске уније.“⁸

Као што је административним капацитетом постављено, једна од основних реформи коју држава кандидат, у овом случају Република Србија, мора успешно да спроведе, јесте реформа јавне управе. Иако се процес приступања данас одвија кроз преговарачка поглавља, чија битност произилази из тога што су кроз њих ближе дефинисани сви стандарди, услови и реформе, за сваку државу понаособ, које она мора да установи, испуни или спроведе, како би изградила капацитете, економске, правне, административне, еколошке, политичке природе и била спремна да преузме све обавезе које из чланства у Унији произилазе, реформу јавне управе, а с обзиром на њену комплексност и велики број области које обухвата, није могуће сместити у једно посебно преговарачко поглавље, већ се она прожима кроз многа, највише кроз поглавље број 5 које се односи на јавне набавке и поглавље број 32 које се односи на финансијски надзор. Европска комисија је реформу јавне управе 2014. године и званично одредила као једну од три најбитнија стуба реформи, поред владавине права и економског управљања, а „добро функционисање јавне управе је преуслов и за транспарентно и ефективно демократско управљање.“⁹

Европска унија је годинама развијала и бројне механизме којима помаже државама кандидатима за чланство да реформишу и унапреде своје административне капацитете. Један од најзначајнијих механизма јесте, свакако, Сигма пројекат (Support for Improvement in Governance and Management)¹⁰ који представља заједничку иницијативу Европске комисије и Организације за европску безбедност и сарадњу. Неки од основних циљева Сигма пројекта су да процењује

8 Упореди: Дамир Авијани, *Појам и извори управног права Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Мостару, бр. XV, 2002, стр. 233. Наведено према: Стеван Лиљих, Катарина Голубовић, *Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2011. стр. 16.

9 *Sigma paper no. 57, Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies – guidance for Sigma partners*, стр. 4, доступно на: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/toolkit-for-the-preparation-implementation-monitoring-reporting-and-evaluation-of-public-administration-reform-and-sector-strategies_37e212e6-en, приступила: 13.01.2020.

10 Веб презентација Сигме: <http://www.sigmaweb.org/about/>

напредак реформи и идентификује све реформске приоритете у складу са дефинисаним стандардима или смерницама добре европске праксе и европским законодавством, да пружа подршку развоју институција, јачању капацитета и успостављању законодавног оквира у складу са европским стандардима и друго.¹¹

У оквиру Сигма пројеката управо и настаје концепт Европског управног простора, који се развија последње две деценије. Најједноставније речено, концепт Европског управног простора нам даје одговоре на питања шта је то што један управни систем треба да поседује, у организационом и функционалном смислу, како би био способан да ефикасно испуни задатке које намећу европски стандарди, не само у области управне делатности, већ и у области економије, безбедности, социјалне правде и друго.¹² Европски управни простор је резултат практичних потреба будућих држава чланица јер нуди оквирне смернице које државе треба да прате како би своје управе и административне капацитете оспособиле за будући рад са управом Европске уније, али и са управама других држава чланица.¹³

Оно што је битно напоменути јесте да Европска унија не намеће један универзални модел организације и функције јавне управе у државама чланицама или кандидатима, већ обавезује на прихватање основних европских принципа дефинисаних у тој области. Према томе, Европски управни простор не може да замени домаће управно право, већ се јавља као вид наднационалне структуре са којим конкретни национални систем треба да се усклади, а степен до ког држава кандидат прихвати и усклади своја начела са начелима Европског управног простора, управо указује на способност њене управе да даље ефикасно спроводи правне тековине Уније.¹⁴

11 Упореди: Зорица Вукашиновић Радојчић, *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013. стр. 41.

12 Упореди: Стеван Лилић, Катарина Голубовић, *Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2011. стр. 63.

13 Стеван Лилић, „Примена концепта Европског управног простора у процесу приступања Европској унији“, *Правни капацитет Србије за Европске интеграције* (ур. Стеван Лилић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008. стр. 26.

14 Упореди: Ана Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета

Многи аутори то називају *административном аутономијом* коју Европска унија „дозвољава“ државама. У складу са тим концептом, Европски управни простор често се дефинише као „релативно усклађени скуп начела и минималних стандарда којима се одређује организација, делатност и функционисање органа државне управе на основама *Acquis Communautaire*.“¹⁵ Међутим, у пракси се често дешава да државе, прихватањем и имплементирањем основних европских принципа, уједно и приближавају своје управне системе, јер их заснивају на истим европским вредностима, тачније долази до *европеизације државне управе*.¹⁶ Као што су државе чланице у свој правни систем и своје институције јавне управе имплементирале *acquis communautaire*, од будућих држава чланица се очекује исто.

Европски суд правде је тај који, кроз своје пресуде, дефинише основне принципе управног права Европске уније. За практичне потребе будућих држава чланица, Сигма је систематизовала основне управне принципе, који се подводе и под принципе Европског управног простора, у четири категорије: поузданост и предвидивост; отвореност и транспарентност; одговорност; ефикасност и ефективност.¹⁷ На основу стандарда које је Сигма развила, Европска комисија сваке године доноси и Извештај о напретку којим процењује капацитете јавне администрације будућих држава чланица, али такође и „...одређује смернице за усклађени развој националних администрација које би требало да утичу и на правце развоја управе у земљама које још немају статус кандидата.“¹⁸

Сингидунум, Београд, 2010. стр. 72-73.

15 Драгољуб Кавран, *Европски управни простор, реформа и образовање државне управе*, Правни живот, бр. 9, 2004., наведено према: Драгољуб Кавран, Зорица Вукашиновић, *Европски управни простор и реформа јавне управе*, НБП наука.безбедност.полиција, Београд, 2004. стр. 10.

16 Ана Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, 2010. стр. 72.

17 Упореди: *Sigma paper no.27, European Principles for Public Administration*, стр. 9-14, доступно на: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>, приступила: 17/01/2020.

18 Упореди: Драгољуб Кавран, Зорица Вукашиновић, „Европски управни простор и реформа јавне управе“, *НБП наука.безбедност.полиција*, Полицијска академија, Београд, 2004. стр. 17.

3. ЗНАЧАЈ УПРАВЉАЊА КАДРОВИМА И ПРЕНОШЕЊЕ СИГМА СТАНДАРДА У СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ СРБИЈЕ

Као посебно значајан сегмент у области јавне управе и као најбитнији носилац административних реформи, издваја се службенички систем, тачније кадрови јавне управе у које спадају изабрани, односно именовани и постављени функционери и управни службеници.¹⁹ Сматра се да је „успостављање професионалних и деполитизованих службеничких система један од услова за приступање Европској унији.“²⁰ Квалитет службеника и службеничког система узима се и као кључни показатељ реформе управе и изградње управних капацитета.²¹ Значај самог службеничког система и његовог функционисања по европским управним принципима, огледа се у томе што службенички систем представља посредника у комуникацији грађана са управом, а неминовно је да сви грађани комуницирају са неким видом управе током свакодневних активности. Функционисање службеничког система у држави добар је показатељ и стања демократије и владавине права у тој држави.

У теорији постоји консензус око тога да људи од којих се организација састоји (без обзира који вид организационог облика је у питању) представљају основни фактор те организације, односно њен супстрат.²² Људски ресурси, у свакој организацији, својим способностима, знању, посвећеношћу и професионалношћу, имају могућност да одлучују о квалитету и извршавању задатака и циљева зарад којих је организација основана. Сходно томе, успешно управљање људским ресурсима један је од кључних чинилаца за даљи опстанак и развој организације.²³ У државној управи, значај кадрова је још већи, јер државна управа остварује задатке и циљеве од општег интереса за све грађане и друштво у целини. Још је Хегел

19 Упореди: Љубомир Секулић, *Основи управног права*, друго измењено и допуњено издање, Универзитет Црне Горе, Подгорица, 2004. стр. 122.

20 Зорица Вукашиновић Радојчић, 2013. стр. 40.

21 Упореди: Gordana Marčetić, Anamarija Musa „Evropeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva sa evropskim standardima“, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu*, Pravni fakultet Split, god. 50, 3/2013, str. 726.

22 Упореди: Еуген Пусић, *Наука о управи*, VI издање, Школска књига, Загреб, 1978. стр. 169.

23 Ранко Орлић, *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд, 2005. стр. 1.

сматрао да посао државних службеника уједињује општи и посебан интерес и да то представља унутрашњу чврстину државе.²⁴ Како је говорио: „...Државна служба захтева, штавише, жртвовање самосталног и произвољног задовољавања субјективних сврха...“²⁵ Људски потенцијали у јавној управи су, стога, кључни елемент у развоју друштва, заштити људских права, одговорном и делотворном раду управе, а њихова улога је од посебне важности, како у изградњи неопходних капацитета, тако и касније, приступањем Европској унији, у испуњавању свих обавеза које из чланства произилазе.²⁶ Из побројаних разлога, Европска комисија посебну пажњу посвећује реформи кадрова, односно унапређењу управљања људским ресурсима у администрацијама држава кандидата за чланство.

На значај и потребу за реформом кадрова, односно службеничког система, и обавезу његовог правног утемељења доношењем посебног закона о државним службеницима у државама кандидатима, први пут је указано у документу Европске комисије под називом *Агенда 2000*²⁷. У Агенди је посебно истакнут значај запошљавања и напредовања у систему на основу заслуга, као и значај обуке и професионализације кадрова у државној управи, правне заштите и унапређења права и обавеза службеника.

Сигма је, кроз своје документе, такође идентификовала неке од основних принципа у области управљања кадровима, који служе као оквир за спровођење реформи у државама. Као што је већ речено, Европска унија преко својих стандарда у оквиру Европског управног простора, само процењује испуњеност критеријума за чланство, она нема овлашћења да наметне усвајање одређених принципа или институционалних решења, већ прати и оцењује у којој су мери правни и институционални оквири, као и постојаћа управна пракса, у националним

24 Упореди: Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Osnovne crte filozofije prava – s Hegelovim vlastoručnim marginama u njegovu priručnom primjerku filozofije prava*, Veselin Masleša, Svjetlost, Sarajevo, 1964. str. 423.

25 Исто.

26 Упореди: Gordana Marčetić, Anamarija Musa, 2013. str. 725.

27 *Агенда 2000*, доступно на: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000_en.pdf, приступила: 17.01.2020.

системима, у складу са европским стандардима.²⁸ Један од најважнијих стандарда у области управљања кадровима јесте да је систем заснован на такозваном *мерит систему*, односно систему заслуга, који се дефинише као „...службенички систем политички неутралне, високопрофесионализоване управе, који се заснива на одабиру и напредовању кадрова искуључиво према њиховом стручном знању и способностима, који се мере објективно...“²⁹, супротно од *система плена* који је дуго доминирао на нашим просторима. Такође, битни критеријуми су да је систем деполитизован, самосталан у раду, ефикасан и ефективан, транспарентан, одговоран, да се заснива на деловању у јавном интересу и друго.

С обзиром на то да службенички систем у држави не можемо посматрати независно од правног система државе, као ни независно од друштвено-политичког система или система државне управе, у ауторитарним државама и дубоко хијерархизованим друштвима, вероватније је да ће службенички систем бити затворен и заснован на такозваном *систему плена*. Са друге стране, у демократским државама, заснованим на начелима владавине права, и службенички систем ће одражавати дати политички систем, па ће се, сходно томе, темељити на систему заслуга, на професионалној и деполитизованој управи.

Како је квалитет кадрова у државној управи препознат као кључан за успешно спровођење управне реформе и изградњу управних капацитета у државама кандидатима за чланство, у првим транзиционим годинама држава Централне и Источне Европе, Европска унија је, подршку реформи јавне управе усмеравала управо преко изградње деполитизованог службеничког система, у складу са мерит начелима. Како се мења схватање управе у целини и како се она трансформише из службе власти ка услужном сервису грађанима, тако се мења и схватање службеничког система, који мора да буде одвојен од актуелне власти и политике и чије функционисање не сме да буде оптерећено тиме. Однос службеника према грађанима се такође мења у складу са променом схватања јавне службе.³⁰

28 Зорица Вукашиновић Радојчић, 2013. стр. 47.

29 Упореди: Љубомир Секулић, 2004. стр. 125.

30 Упореди: Gordana Marčetić, *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u zagrebu i

У Републици Србији, Закон о државним службеницима из 2005. године правно је уредио област управљања кадровима у државној управи и успоставио службенички систем заснован на основним европским принципима.

4. УРЕЂЕЊЕ УПРАВЉАЊА КАДРОВИМА У ДРЖАВНОЈ УПРАВИ У СРБИЈИ

Закон о државним службеницима³¹ у Србији донет је 2005. године уз подршку и препоруке Европске уније и Сигме, а на основу принципа постављених у Копенхагену и Агенди 2000. Закони који су раније уређивали област службеничког система у Србији били су прилагођени политизованој и дубоко хијерархизованој држави и управи, што је било и очекивано. Као што Гордана Марчетић запажа, дефинисање појма увек зависи од временског и просторног контекста унутар ког се обликује.³²

Законом о државним службеницима у Србији су створени услови за креирање одговорног, професионалног и политички неутралног службеничког система.³³ Законом су први пут уведени основни европски стандарди који раније у српском правном систему нису постојали. На њих наилазимо већ у основним начелима закона којима је дефинисано да рад државних службеника мора да буде законит и политички неутралан, да службеник сноси одговорност за свој рад, као и да је забрањена било каква дискриминација службеника по основама вере, пола, политичке и националне припадности. Начела закона гарантују свим службеницима једнак третман приликом запошљавања, односно једнаку доступност радних места у зависности од неопходних квалификација, као и напредовање искључиво на основу заслуга и способности.³⁴

Konard Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005. str. 132.

31 Упореди: *Закон о државним службеницима*, „Службени гласник РС“ бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18.

32 Gordana Marčetić, 2005. str. 119.

33 Упореди: Ана Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, 2010. стр. 123.

34 Упореди: Дејан Миленковић, *Јавна управа – одабране теме*, Универзитет у Београду Факултет политичких науке, Чигоја штампа, Београд, 2013. стр. 323.

Велики значај новог закона огледа се и у томе што је, по први пут успостављен систем напредовања заснован на заслугама - *мерит систем*, који представља једини примеран модул савремене правне државе засноване на социолошким појмовима правде и правичности која захтева да службеник буде деполитизован, образован, квалитетан и самосталан.³⁵ Успостављање система заслуга у Србији није једина новина коју је закон донео. Закон у својим одредбама прецизно дефинише категорије *државног службеника* и *намештеника*, што је веома значајно јер ранији закони који су уређивали област управљања кадровима и радних односа у државној управи у Србији, нису имали прецизну дефиницију службеника, као ни делокруг његовог посла. Такође, закон покушава да стане на пут политизацији једног целог управљачког нивоа тиме што предвиђа категорију *државног службеника на положају* ког поставља Влада или законом одређени други орган, али који пре тога мора да прође обавезан конкурсни поступак који спроводи комисија.³⁶ Закон у својим одредбама, прави јасну разлику између *професионалних* и *политичких* позиција у јавној управи, као и између начина њиховог постављања на дужност, што представља још један корак ка деполитизацији система.

Једна од битних новина закона, без које је незамисливо функционисање система заслуга, јесте и успостављање посебног тела, независног и специјализованог, чија је основа функција заштита система заслуга. У питању је Високи службенички савет, који је самосталан у свом раду и који има овлашћења да одлучује о правима и обавезама службеника који руководе државним органима, а које поставља Влада, као и да води дисциплинске поступке против службеника које је на положај поставила Влада и да именује конкурсну комисију за спровођење конкурса када положај попуњава Влада.³⁷ На основу главних надлежности Високог службеничког савета које су дефинисане према службеницима на положају, а које углавном поставља Влада, закључујемо да је основна намера законодавца била да спречи могућност политизације система

35 Исто. стр. 323.

36 Упореди: Ана Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, 2010. стр. 123.

37 Закон о државним службеницима, чл. 164.

и политички утицај Владе приликом постављања државних службеника.

Закон о државним службеницима није једини које уређује радно-правне односе кадрова у склопу јавне управе у Србији. Као што видимо, он се везује за област државне управе, уз могућност уређења одређених категорија државних службеника и другим законима. Законом о платама државних службеника и намештенима³⁸ уређена су питања плата и накнада службеника и намештеника. Већина питања која нису уређена овим законима, прецизирана су и дефинисана Законом о раду³⁹ као што су питања заснивања радног односа, радног времена, одмора, одсуства, зарада и накнада, престанак радног односа и друго. Законом о раду је, у великој мери, дефинисан положај јавних службеника запослених у јавним службама у Србији, али може да обухвата и запослене у државној служби и у органима локалне самоуправе и територијалне аутономије, ако законом није другачије прописано.⁴⁰ Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору⁴¹ такође има велики значај за све запослене у јавном сектору, од када је крајем 2013. године уведена мера о забрани запошљавања, како би се смањио непотребно велики број запослених у јавној управи и дефицит у буџету.

Значај реформе кадрова у Србији препознат је и у оквиру Стратегије реформе јавне управе⁴² донетој за период од 2015. до 2017. године, коју прати Акциони план за њено спровођење. У Стратегији се, као један од посебних циљева, управо наводи успостављање јавно-службеничког система заснованог на заслугама, као и унапређење управљања људским ресурсима.⁴³ Током 2019. године усвојен је нови Акциони план за спровођење стратегије реформе јавне управе за период од 2018. до 2020. године који, као један од својих посебних

38 Упореди: *Закон о платама државних службеника и намештеника*, „Службени гласник РС“ бр. 62/06, 63/06 – испр., 115/06 – испр., 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18.

39 Упореди: *Закон о раду*, „Службени гласник РС“ бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС и 113/17.

40 Исто. члан 2.

41 Упореди: *Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору*, „Службени гласник РС“ бр. 68/15, 81/16 – одлука УС и 95/18.

42 Упореди: *Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*, „Службени гласник РС“ бр. 9/14, 42/14 – испр.

43 Исто. стр. 10-11.

циљева наводи успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама, као и унапређење управљања људским ресурсима, а мере које треба да допринесу испуњењу постављеног циља су усклађивање система плата и радних односа у јавној управи према принципима транспарентности и правичности, затим успостављање функције управљања људским ресурсима у јавној управи, као и развој система стручног усавршавања у јавној управи.⁴⁴

На основу изнетих мера и законодавног оквира, можемо да закључимо да је Република Србија у претходном периоду радила на успостављању свих стандарда и критеријума које је Европска унија поставила у области управљања кадровима, за државе које имају статус кандидата. Међутим, само постојање правних норми и законодавног оквира није довољно да закључимо да су последице реформи које се у Србији спроводе дале очекиване резултате. Да бисмо одговорили на питање колико је реформа управљања кадровима у државној управи у Србији задовољавајућа и какве је резултате постигла, морамо да анализирамо мониторинге које врши Европска унија преко Сигме.

5. МОНИТОРИНГ РЕФОРМЕ – СИГМА ИЗВЕШТАЈИ

Европска унија има обавезу да прати спровођење реформи у државама кандидатима и да о томе саставља извештај који обухвата процену успешности спроведених реформи, са једне стране, али и смернице за даље спровођење реформи у областима које још увек нису на задовољавајућем нивоу. Највећи значај за Србију, али и за друге државе кандидате на простору Западног Балкана, има Мониторинг извештај Сигме.

Анализом Мониторинг извештаја из 2017. године запажамо да Србија бележи стагнацију у скоро свим областима реформе јавне управе. Иако је извештајем Сигме обухваћено шест области реформе јавне управе, за потребе овог рада, акценат је стављен на област јавног сектора и људских ресурса.

44 Упореди: *Акциони план за спровођење стратегије реформе јавне управе у Републици Србији*, стр. 12-17. доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-RJU-narativni-deo-2018-2020.pdf>, приступила: 19/01/2020.

На почетку је битно напоменути да извештај препознаје квалитет саме Стратегије реформе јавне управе и индикатор који мери квалитет стратегије има оцену 3 од 5.⁴⁵

У области људских ресурса, у извештају се наводи да, иако формално јесте успостављен и институционализован систем заслуга, многим дискреционим одлукама везаним за запошљавање и напредовање, он је угрожен. Један од таквих примера, који нарушавају систем запошљавања и напредовања по заслугама, јесте могућност службеника/функционера који се налазе на руководећим позицијама, да бирају кандидате са затворене листе, као и непостојање обавезе за коначним избором највише ранжираних кандидата.⁴⁶

Један од начина на који се такође заобилази систем заслуга, а који угрожава и меру о забрани запошљавања у јавном сектору, јесте путем привременог запошљавања. Иако је Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору предвиђено да број запослених на одређено време не сме да прелази 10% броја запослених на неодређено време у једном организационом облику⁴⁷ извештај Сигме показује да је тај проценат далеко већи и да распрострањена употреба привременог рада озбиљно угрожава систем заслуга у Србији, јер се на тај начин заобилази тестирање квалификација неопходних за одређени положај.⁴⁸ Такође, службеници који бивају запослени по основи привременог рада, у већини случајева, остају на датом положају трајно. Оцене које су у извештају наведене у области људских ресурса, у државној управи, су крајње поражавајуће. Вредност индикатора *меритократија и ефикасност при запошљавању државних службеника* је 2 од 5.⁴⁹ Проценат радних места који се попуњава путем слободне конкуренције је чак смањен у односу на 2016. годину, а више од 70% државних службеника

45 Упореди: *Мониторинг извештај Сигме за Републику Србију*, 2017. стр. 13. доступно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>, приступила: 19/01/2020.

46 Исто. стр. 59.

47 Упореди: *Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору*, „Службени гласник РС“ бр. 68/15, 81/16 – одлика УС и 95/18. члан 10.

48 Упореди: *Мониторинг извештај Сигме за Републику Србију*, 2017. стр. 72. доступно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>, приступила: 19/01/2020.

49 Исто. стр. 73.

није именовано према законским одредбама. Индикатор који мери *запошљавање засновано на заслугама и отпуштање виших државних службеника* има такође вредност 2 од 5.⁵⁰

Последњи извештај Сигме из 2019. године константује одређене позитивне помаке у целокупној реформи јавне управе у Србији. Извештај препознаје ситуацију у области службеничког система и управљања кадровима у јавној управи као знатно бољу него што је био случај у претходном извештају, највише захваљујући изменама и допунама Закона о државним службеницима.⁵¹ Измене и допуне закона су умногоме фокусиране на пропусте везане за тестирање неопходних компетиција службеника приликом запошљавања. Па се тако члан 9, став 2 закона мења у делу који каже да се избор кандидата приликом запошљавања заснива на стручној оспособљености, знању и вештинама, одредбом да се избор кандидата врши на основу провере компетиција.⁵² Уочавамо већу прицизност законодавца у служби заштите система заслуга на ком се службенички систем темељи.

Већина индикатора које Извештај мери има већу вредност него у претходном извештају из 2017. године. Тако је вредност индикатора којим се мери *меритократија и ефикасност приликом запошљавања службеника*, са вредности 2 порасла на вредност 3 од 5.⁵³ У питању је, дакле, индикатор који мери степен усклађености правног оквира и праксе државне службе приликом запошљавања службеника са системом заслуга, а индикатор који мери *премештање службеника и отпуштање службеника у складу са системом заслуга* има вредност 4 од 5.⁵⁴

Извештај, међутим, наглашава да многи проблеми и даље оптерецију систем управљања кадровима у државној управи у Србији. Поново се наводи проблем постављања државних службеника на положају, где и поред свих напора Високог службеничког савета, и даље чак две трећине укупних

50 Исто. стр. 76-77.

51 Закон о изменама и допунама закона о државним службеницима, „Службени гласник РС“ бр. 95/2018.

52 Исто. чл. 3. као и Закон о државним службеницима, чл. 9. став 2.

53 Мониторинг извештај Сигме за Републику Србију, 2019. стр. 17. доступно на: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>, приступила: 21/01/2020.

54 Исто. стр. 18.

позиција свих државних службеника на положају, обављају ВД извршиоци који су постављени без претходне адекватне конкурсне процедуре,⁵⁵ а индикатор који мери *запошљавање државних службеника на положају у складу са правним оквиром и без политичког утицаја* има јако ниску вредност вредност, само 2 од 5.⁵⁶

У извештају је посебно препознат значај Националне академије за јавну управу која ће водите евиденције о програмима стручног усавршавања и имати друге функције управљања људским ресурсима на свим нивоима администрације, међутим ефекат тога ће моћи да буде измерен тек у будућности.

Оно што посебно забрињава, и што се у извештају истиче као врло проблематично, јесте то што као кључни фактор који ће утицати на решавање проблема, поготово када је реч о позицијама државних службеника на положају, нису препознате ни законске одредбе, ни нова пракса успостављена кроз надлежности Академије, већ искључиво стварно политично понашање, односно промене у политичкој клими у Србији.

6. ЗАКЉУЧАК

У складу са својим основним стратешким циљем – приступањем Европској унији, Република Србија последњих година активно ради на спровођењу реформи и испуњавању стандарда које је Европска унија поставила критеријумима из Копенхагена и Мадрида, а који су прерасли у услов за приступање Унији. У Србији су донети бројни нови закони и правне норме у складу са европским стандардима у различитим областима. Европска унија посебно истиче значај реформе јавне управе, у складу са административним капацитетом који постаје основа испуњавању свих осталих критеријума, а у оквиру ње, као кључни фактор у изградњи неопходних административних капацитета за имплементирање и спровођење свих европских стандарда и принципа Европског управног простора, препознаје значај људских ресурса и управљања кадровима у администрацијама држава кандидата.

55 Исто. стр. 5.

56 Исто. стр. 23.

У складу са тим, у Србији су спроведене бројне реформе како би се искоренили круцијални проблеми који оптерећују кадровски ситем државне управе и како би он био усаглашен са другим европским службеничким системима. Европска унија, путем својих многобројних механизма, од којих издвајамо као посебно значајан Сигма пројекат, врши сталне процене реформи, али и пружа неопходну помоћ државама кандидатима, како финансијску за изградњу административних капацитета, тако и одређујући даље смернице реформи и идентификујући основне проблеме и застоје.

Први корак у Србији, ка реформи службеничког система, био је доношење Закона о државним службеницима у складу са европским управним стандардима и принципима, којим је први пут успостављен система запошљавања и напредовања на основу заслуга. Међутим, иако су у Србији успостављене правне и законске норме у складу са европским стандардима у области управљања кадровима у државној управи, налазимо да те правне и законске норме у пракси не дају увек очекиване резултате. Европска унија то препознаје кроз своја праћења реформи и Мониторинг извештаје које доноси Сигма. Неки од препознатих проблема са којима се Србија суочава су политизација државне управе и службеничког система, партијско запошљавање, неадекватно постављање државних службеника на положају које није у складу са системом заслуга, заобилажење мере о забрани запошљавања у јавном сектору, сукоби интереса и друго. Изменама и допунама Закона о државним службеницима, намера законодавца је била да управо те проблеме превазиђе и последњи извештај Сигме из 2019. године препознаје те напоре и оцењује их као успешне.

Поред законске регулативе, битан корак ка заштити система заслуга, јесте рад на едукацији и професионализацији кадрова, где препознајемо потенцијал Националне академије за јавну управу. Националној академији је поверен задатак да ради на усавршавању и едукацији свих службеника, како на државном, тако и на локалном нивоу, а основни циљ је формирање сервисно оријентисаних службеника, у складу са сервисно оријентисаном управом. Охрабрује свакако последњи Сигма извештај који доста говори у прилог успешности реформе целокупне јавне управе у Србији у последње две године, као и

истицање будућег значаја Академије за професионализацију службеничког система Србије.

ЛИТЕРАТУРА

Boromisa, A. M. "The readiness of the public administration for European Union accession", *Croatian accession to the European Union*. Vol. 2, Institutional challenges Zagreb: Institute of Public Finance, Zagreb, 2004. pp. 167-200.

Hegel, G. W. F. *Osnovne crte filozofije prava – s Hegelovim vlas-toručnim marginama u njegovu priručnom primjerku filozofije pra-va*, Veselin Masleša, Svjetlost, Sarajevo, 1964.

Marčetić, G. *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u zagrebu i Konard Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005.

Marčetić, G. Musa. A. „Evropeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva sa evropskim standardima“, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu*, Pravni fakultet Split, god. 50, 3/2013, str. 725-756.

Marktler, T. "The power of the Copenhagen criteria", *Croatian yearbook of European law & policy*, CYELP 2 [2006], pp. 343-363.

Sigma paper no. 57, Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies – guidance for Sigma partners, доступно на: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/toolkit-for-the-preparation-implementation-monitoring-reporting-and-evaluation-of-public-administration-reform-and-sector-strategies_37e212e6-en

Sigma paper no.27, European Principles for Public Administration, доступно на: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>

Авиани, Д. *Појам и извори управног права Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Мостару, бр. XV, 2002, стр. 233. Наведено према: Лилић, С. Голубовић, К. *Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2011.

Агенда 2000, доступно на: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000_en.pdf

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

Кавран, Д. Вукашиновић, З. „Европски управни простор и реформа јавне управе“, *НБП наука.безбедност.полиција*, Полицијска академија, Београд, 2004. стр. 9-33.

Кавран, Д. *Европски управни простор, реформа и образовање државне управе*, Правни живот, бр. 9, 2004., наведено према: Кавран, Д. Вукашиновић, З. *Европски управни простор и реформа јавне управе*, НБП наука.безбедност.полиција, Београд, 2004. стр. 9-33.

Лилић, С. „Примена концепта Европског управног простора у процесу приступања Европској унији“, *Правни капацитет Србије за Европске интеграције* (ур. Стеван Лилић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008. стр. 26-36.

Лилић, С. Голубовић, К. *Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2011.

Миленковић, Д. *Јавна управа – одабране теме*, Универзитет у Београду Факултет политичких науке, Чигоја штампа, Београд, 2013.

Мишчевић, Т. „Мадридски критеријум: административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, *Изазови европских интеграција – Часопис за право и економију европских интеграција*, Службени гласник, Београд, 2008, бр. 1, стр. 99. Наведено према: Тодоровић, Ј. „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2009, vol. 20. стр. 261-276.

Мониторинг извештај Сигме за Републику Србију, 2017. доступно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>

Мониторинг извештај Сигме за Републику Србију, 2019. доступно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>

Орлић, Р. *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд, 2005.

Пурић, Н. Миловановић, И. „Политика проширења Европске уније и фундаментални значај владавине права“, *Европска унија и европске интеграције Републике Србије*, Кровна организација младих Србије – КОМС, Београд, 2019. стр. 25-40.

Пусић, Е. *Наука о управи*, VI издање, Школска књига, Загреб, 1978.

Рапић, С. Дабић, Д. „Спољнотрговински аспект приступања Републике Србије Европској унији“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, вол. LXV бр. 3/2013. стр. 341-364.

Секулић, Љ. *Основи управног права*, друго измењено и допуњено издање, Универзитет Црне Горе, Подгорица, 2004.

Трбовић, А. Ђукановић, Д. Кнежевић, Б. *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010.

Правни Извори:

Акциони план за спровођење стратегије реформе јавне управе у Републици Србији, доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-RJU-narativni-deo-2018-2020.pdf>

Закон о државним службеницима, „Службени гласник РС“ бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18.

Закон о изменама и допунама закона о државним службеницима, „Службени гласник РС“ бр. 95/2018.

Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, „Службени гласник РС“ бр. 68/15, 81/16 – одлика УС и 95/18.

Закон о платама државних службеника и намештеника, „Службени гласник РС“ бр. 62/06, 63/06 – испр., 115/06 – испр., 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18.

Закон о раду, „Службени гласник РС“ бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС и 113/17.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, „Службени гласник РС“ бр. 9/14, 42/14 – испр.

<http://www.sigmaweb.org/about/>

Agatina Petrovic

EUROPEAN UNION INTEGRATION PROCESS OF THE REPUBLIC OF SERBIA CIVIL SERVANT SYSTEM REFORM

Resume

For the last two decades, the main foreign policy goal of Republic of Serbia has been membership in the European Union. Before Serbia can become an EU member, she must carry out some reforms in order to be ready to assume all the obligations arising from EU membership. These necessary reforms, above all, involve the administrative capacity building. The importance of administrative capacity lies in fact that it is a prerequisite for all other criteria – political, economic and legal. The main topics of this paper are civil servant system reform, because of its importance for the overall reform of public administration. Human resources are the most important part of any organization because of their work, knowledge and commitment depends successful completion of tasks. In public administration the importance of human resource are even bigger because public administration is working on tasks and services that are important for all of the society.

Keywords: public administration, reform, civil servant system, human resource management, European administrative space, European Union, Sigma project.

* Овај рад је примљен 20. јануара 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. фебруара 2020. године.

ЗНАЧАЈ ПОВЕРЕНИКА ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ У СПРЕЧАВАЊУ ЕФЕКТА „СТАКЛЕНОГ ПЛАФОНА“ И ДИСКРИМИНАЦИЈЕ ЖЕНА У РАДУ И ЗАПОШЉАВАЊУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

UDK 342.722(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1232019.3>

Оригинални научни рад

Слађана Николић

Сажетак

Ефекат „стакленог плафона“ је дискриминаторска пракса заснована на полу као личном својству, која је први пут препозната у САД почетком 1980-тих година 20. века. Она ствара неједнакост и неравноправност између жена и мушкараца у областима рада и запошљавања и политичком ангажману жена. У овом раду, полазимо од историјског настанка, развоја и ширења овог појма у свету и задржавамо се на праћењу овог ефекта у области рада и запошљавања. Затим покушавамо да кроз праксу Повереника за заштиту равноправности утврдимо, да ли је ова појава у Републици Србији препозната и распрострањена, као и у чему је значај Повереника за заштиту равноправности у

њеном елиминисању. На крају, покушаћемо да утврдимо, кроз студију случајева са којима се суочио Повереник за заштиту равноправности у пракси, да ли је овај акт полне дискриминације препознат као дискриминаторска пракса у Републици Србији, као и у којој мери су поједине стратешке парнице, као и мишљења и препоруке Повереника утицале на то да „ефекат стакленог плафона“ буде елиминисан на раду и у вези са радом и запошљавањем жена у Републици Србији.

Кључне речи: „стаклени плафон“, „мамина стаза“, дискриминација, пол, Повереник за заштиту равноправности, корпоративно управљање

1. УВОД

Пол је једно од личних својстава које и данас, у свету глобално, често изазива неоправдано прављење разлике односно неједнакост и дискриминацију. У многим земљама света, чак и у оним најразвијенијим, и данас је присутно укорењено схватање о родној улози жена и мушкараца, како у породици, тако и у широј заједници.

Положај жена кроз историју се мењао. Свакако да је положај жена данас бољи него што је био у прошлости, захваљујући истрајној борби жена за своја права. Како се то истиче већ у Универзалној декларацији о људским правима Уједињених нација из 1948. године (значи, пре 70 година), свако људско биће, ужива основна људска права, као што су право на живот без насиља, ропства и дискриминације, право на образовање, на поседовање сопствене имовине, на рад, на право гласа и могућност да учествује у политичком одлучивању и др. Поменута права значи, уживају подједнако, и жене и мушкарци без дискриминације.

Борба за родну равноправност трајала је вековима. На

пример, у бројним развијеним западним демократијама жене су добиле једнако право гласа тек у 20. веку. У многим земљама жене у прошлости нису имале право на поседовање своје имовине или право на образовање. У 21. веку, то на глобалном, планетарном плану, углавном није случај.

И поред тога што су жене и мушкарци настанком Уједињених нација и доношењем Универзалне декларације о људским правима изједначени у погледу својих права, борба за једнакост и истинску равноправност жена још увек траје. Феминистички покрети широм света су током 1970-1980. година 20. века значајно допринели афирмацији жена и женских права с' једне, и елиминисању системске дискриминације жена у бројним областима, са друге стране. Међутим, погрешно би било закључити да су и данас жене широм света у бројним областима у потпуности једнаке са мушкарцима.

Постојећи чврсто укореењени, традиционални, верски, патријархални и други разлози, као и друштвени стереотипи о родним улогама жена и мушкарца и данас упорно истрајавају. Са друштвеним напретком све више се уочавају и нови појавни облици полне дискриминације. Један од таквих је и ефекат „стакленог плафона“, који је први пут примећен тек средином 1980-тих година. У овом раду покушаћемо да теоријски дефинишемо овај појам као акт полне дискриминације, а затим ћемо покушати да утврдимо у којој мери је ова појава препозната и распрострањена у Републици Србији. Кроз студију случаја Повереника за заштиту равноправности покушаћемо затим да утврдимо, да ли је овај акт полне дискриминације препознат као дискриминаторска пракса, као и у којој су мери поједине стратешке парнице, као и мишљења и препоруке Повереника утицале на то да „ефекат стакленог плафона“ буде елиминисан на раду и у вези са радом и запошљавањем жена у Републици Србији. У том смислу настојаћемо да сагледамо и улогу Повереника у елиминисању ове појаве као и значају утицаја овог независног државног органа на промене појединих секторских политика у раду и у вези са радом и запошљавањем жена.

2. ЕФЕКАТ „СТАКЛЕНОГ ПЛАФОНА“ КАО ОСНОВ ЗА НЕРАВНОПРАВНОСТ ЖЕНА У РАДУ И ЗАПОШЉАВАЊУ - НАСТАНАК, РАЗВОЈ И ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ

Ефекат „стакленог плафона“ (*Glass Ceiling Effect*) први пут је актуелизован у чланку који је објавио Вол стрит журнал (*Vall Street Journal*) 1986. године, а који је, бавећи се корпоративном хијерархијом у приватном сектору, отворио питање тзв. „невидљиве баријере“ у погледу неравноправности полова односно жена, а поводом њиховог напредовања у каријери. „Стаклени плафон“ је појам који у свом историјски почетном и најужем значењу, означава дискриминаторску праксу којом се онемогућава квалификованим и способним женама напредовање у компанијама односно корпорацијама.¹

Временом, ефекат „стакленог плафона“ почиње да се шири и на друге облике неједнакости жена у раду и у вези са радом. Такође, овај појам почиње да се проучава и у односу према другим рањивим друштвеним групама, које су, као и жене, често биле предмет неравноправности и дискриминације у овој области. Ипак, поједина истраживања су показала да се феномен „стакленог плафона“ првенствено односи на неравноправност и дискриминацију жена (односно полну дискриминацију),² те се у наставку овог рада, првенствено бавимо утицајем овог ефекта на (не)равноправност жена у раду и у вези са радом и запошљавањем (а не и на утицај овог ефекта на друге, маргинализоване и рањиве друштвене групе).

Најпре, покушаћемо да објаснимо етимологију овог израза и његово довођење у контекст неравноправности и дискриминације жена у свету корпорацијског управљања. Када гледате у небо у просторији са стакленим кровом, чини се, на први поглед да су Вам и Сунце и звезде на дохват руке, да је довољно да кренете степеништем ка њима, па ћете успети да их додирнете. Међутим, стакло је та „невидљива“ баријера

1 Antonija Jergovski, „Stakleni strop. Granice u napredovanju žena na radnom mjestu, Obnovljeni život, Vol. 65, br. 3/2010. str. 403-412.

2 David A. Cotter, Joan M. Hermesen, Seth Ovardia, Reeve Vanneman, „The Glass Ceiling Effect“ *Social Forces*, Volume 80, Issue 2, December 2001, pp. 655-681.

односно препрека, која Вас и поред Ваших покушаја, спречава да то и учините. Стакло није на први поглед видљиво, али у корпорацијском свету и систему напредовања, уочено је, да се са таквом, „невидљивом“ препреком често суочавају жене. То је отворило питање њихове (не)равноправности са мушкарцима на раду и у вези са радом, посебно у вези са напредовањем у каријери и једнакости плата за једнаке и истоврсне радне дужности. Зато под ефектом „стакленог плафона“, у ужем смислу, подразумевамо неравноправност жена у односу на мушкарце у области рада и запошљавање у погледу напредовања и примања.

У САД, посебно током 1970-их и 1980-их година 20. века, постало је приметно да највиши корпорацијски положаји, остају недостижни за припаднице женскоког пола, те да су жене, по правилу остајале на највише средњем нивоу управљачких функција, без обзира на њихову марљивост, рад и способност. Такође, плате за исти положај и исту менаџерску функцију, значајно су се разликовале по полном основу. Једно од бројних истраживања у САД, показало је и егзактне доказе о постојању ове невидљиве („стаклене“) баријере, када су у питању жене као рањива друштвена група.³

Током 1980-их година, израз „стаклени плафон“ често се користио у САД у комбинацији са још једним изразом. Реч је о изразу „мамина стаза“ (*mom's trail*). Ипак, не бисмо могли закључити да је реч о синтагмама које су „синоними“. Док је израз „стаклени плафон“ пре свега „везан“ за неједнакост плата и немогућност напредовања у хијерархијског корпоративној лествици, израз „мамина стаза“ односио се на схватање послодаваца да при запошљавању, раду и напредовању, треба водити рачуна о полу, јер жене „рађају“ што на краћи или дужи рок значи да ће запослена жена, услед обавеза које ће имати као мајка, или сама напустити радно место, или ће бити мање посвећана послу, а више обавезама према детету, што је један од родних стереотипа.

У наставку развоја појма „стаклени плафон“, он почиње све више да обухвата и израз „мамина стаза“. Тако појам „мамина стаза“, постаје саставни део појма „стаклени плафон“,

3 Ibid: p. 655.

који у новом, и ширем појмовном значењу, почиње да обухвата и све друге „стаклене“ препреке на које жене наилазе у раду и у вези са радом и запошљавањем (укључујући и рађање односно репродуктивну функцију жена). У сваком случају, ефекат „стакленог крова“ и ефекат „мамине стазе“ постају обједињени појам, који током 1990-их година све чешће постаје предмет дебата како у оквиру стручне и научне јавности, тако и у медијима у САД. Оно је нарочито постало значајно питање за феминистички покрет у то време у овој земљи.

Данас се сматра да се под ефектом „стакленог плафона“ подразумевају следећи показатељи родне неједнакости: постојање женских сегрегираних послова; мање плаћање жена у односу на мушкарце за исти делокруг и врсте послова; слабија могућност напредовања жена; ускраћивање и/или кршење репродуктивних права жена, мајчинства и породичног статуса, стереотипе о способности жена на послу, сексуалне уцене жена на раду и у вези са радом и запошљавањем и др.⁴

3. ЕФЕКАТ „СТАКЛЕНИ ПЛАФОН“ КАО ГЛОБАЛНИ ПРОБЛЕМ ПОЛНЕ РАВНОПРАВНОСТИ

Приметно је да је овај „ефекат“ први пут „откривен“ у САД. Зато ћемо се на почетку овог дела, осврнути и на неке идеолошке, културолошке, политичке и друге разлоге, услед којих се ово питање поставило баш у САД, као земљи либералне демократије. У земљама Западне Европе, посебно у скандинавским земљама, као и у Француској, Италији и другима, у којима до краја 1980-их година доминира концепт „социјалне државе“ (Welfare State), ове разлике нису биле тако забрињавајуће, нити су посебно истраживане као у САД. То се може тврдити и за некадашњу Социјалистичку Федеративну Републику Југославију, у којој су жене, посебно ако се узме у обзир израз „мамина стаза“, уживале висок степен заштите на раду кроз право на породилско одсуство, накнаду у висини од 100% личног дохотка за време трудничког боловања и

4 Бранка Галић, Крунослав Никодем, „Перцепција родних једнакости и шанси при запошљавању у хрватском друштву”. Поглед незапослених жена”, *Ревизија за социјалну политику*, Вол. 16 бр. 3/2009. стр. 253-271.

породиљског одсуства, значајна средства за социјална давања женама-мајкама, па и подстицајима у развоју њихове каријере и сл.

Таква ситуација међутим није била у САД, у земљи у којој се и „родила“ синтагма „стаклени плафон“. У условима либералног капитализма, жене су се морале више борити за своја права, што је и стварало јаке феминистичке покрете у њој. Одраз ове борбе је и „препознавање“ ефекта „стакленог плафона“ управо у овој земљи, о чему је претходно било речи.

У међувремену, реформски процеси, који су обухватили и земље Западне Европе, довели су до враћања и јачање неолибарализма, на уштрб социјалне државе, па се и у њима постало приметније постојање ефекта „стакленог плафона“, а посебно, „мамине стазе“. Тако се и европске државе, као и европски научни кругови у последњих неколико деценија, све више баве овим феноменом.

У наставку научног и стручног проучавања овог феномена у САД, а као одговор на растућу забринутост опште јавности, а посебно феминистичких покрета и жена, америчко Министарство рада основало је 1991. године Комисију за стаклене плафоне (*Glass Ceiling Commission*), у чијем је делокругу било да утврди врсте препрека са којима се жене суочавају у раду и на раду, као и да ли велике корпорације имају корпоративне политике којима се ове баријере смањују или у потпуности „разбијају“. Комисија је касније утврдила да корпоративне политике не да укидају, већ напротив, стварају нове баријере за запослене жене, те да је перцепција послодаваца (па чак и запослених) била пуна предрасуда и стеретипа према женама.⁵

У првој декади 21. века, у САД се наставља борба са искорењивање ефекта „стакленог плафона“. На томе су нарочито инсистирали поједини кандидати за председника САД, посебно Хилари Клинтон.

Предизборни програм кандидаткиња за председника САД на изборима 2008. и 2016. године - Хилари Клинтон, у значајној мери био је посвећен управо јачању улоге жена на раду и

⁵ Morgen Witzel, *A History of Management Thought* (Second Edition), Rutledge, New York, 2017, p. 321.

корпоративном управљању (као и у политици). Њен циљ био је управо „разбијање највећих и најтврђих стаклених плафона“, укључујући и оне у политичком животу САД. Међутим, чини се и да је сама Хилари Клинтон постала „жртва“ „стакленог крова“, у политици. Она је дошла до „стаклене литице“, кандидаткиње и потенцијално прве председнице САД у историји ове земље, али она то ипак, ни из два покушаја није успела.

Идеју о разбијању невидљивих баријера, госпођа Клинтон је „видела“ у корпоративним политикама у којима би у великим корпорацијама и компанијама била основана посебна радна тела, која би благовремено сигнализирала корпорацијама о постојању овог ефекта, анализирајући присутност жена (и других рањивих група), на високим управљачким позицијама, равноправности жена у корпоративном систему и сл.⁶

На крају, треба се осврнути и на посматрање америчке професорке *Mariane Bernard*, у вези са разлозима постојања и истрајавања ефекта стакленог плафона. Она истиче да је таленат равномерно распоређен између жена и мушкараца, те да корпоративно управљање које не уважава и лидерске вештине жена, не може бити ефикасно управљање.⁷ Три кључна разлога зашто постоји и истрајава ефекат „стакленог плафона“, према професорки Берtrand су:

- Жене са факултетском дипломом често се опредељују за радна места која подразумевају мање плате. Иако су жене по успеху на студијама боље него мушкарци, оне су још увек углавном недовољно заступљене кад су у питању високо рангирани и плаћени послови. Око 40% жена рођених у Америци 1985. године има факултетску диплому, али ипак образовна предност жена није довела и до њихових већих примања, па ни до равноправности у погледу плата са мушким колегама истог степена образовања и са истим описом радних места;

6 Annie Karni, “Hillary’s glass ceiling moment”, Politico, 7.06.2016.

Доступно: <https://www.politico.com/story/2016/06/hillary-clinton-glass-ceiling-nominee-223977>
Приступљено: 22.01.2020. године.

7 Marianne Bertrand, “The Glass Ceiling”, *Becker Friedman Institute for Research in Economics Working Paper No. 2018-38*, 2017; Доступно на: <https://www.sciencedaily.com/releases/2018/08/180822150812.htm> Приступљено: 22.01.2020. године.

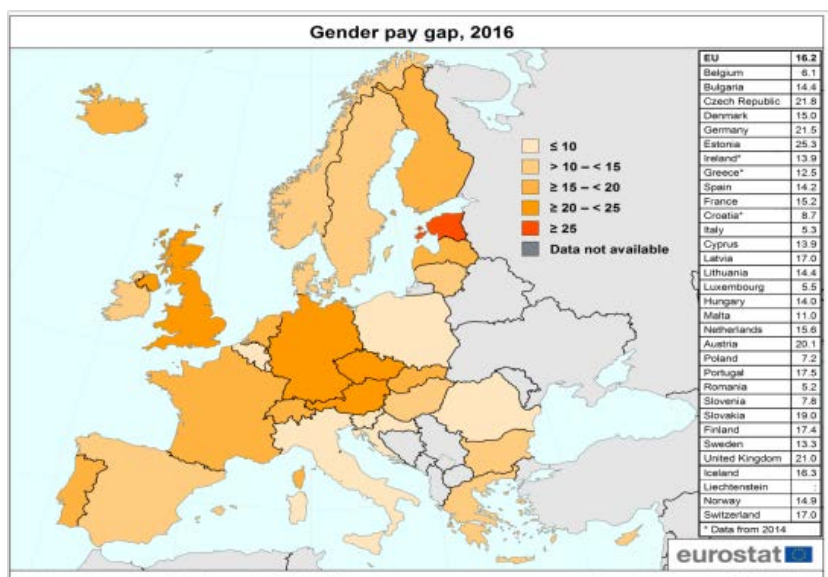
- Одређена истраживања у области психологије су показала да су мушкарци спремни више да ризикују него жене, а спремност на ризике у корпоративном управљању утиче на то да се запослени, посебно мушкарци, такмиче за боље плаћене послове и самим тим, договарају веће плате. Без обзира на то, да ли заиста и постоји психолошка разлика између мушкараца и жена у погледу ризика, то не би смео да буде разлог за постављање баријера према женама;

- Поменуто „мамина стаза“, посебно када је реч о бризи о деци, и честа неравноправност у партнерским односима између мушкараца и жена, нарочито стереотип да „жена треба да се стара о кућним пословима“, доводи до тога да се жене чешће опредељују за флексибилнија радна места, која не захтевају вишеведеног времена на послу, што утиче и на њихову неравноправност у зарадама.

Ефекат „стакленог плафона“, препознат је и на европском континенту. Додуше, европски системи не говоре о „ефекту стакленог плафона“, као што је то случај у САД, већ је питање неравноправности жена у раду и у вези са радом и запошљавањем, обухваћено кроз шири појам – појам родне равноправности (*gender issue*).

Европске земље, пре свега земље Европске уније такође прате ову појаву или неке елементе ове појаве, о чему говори нпр. и истраживање Еуростата које је објављено 2018. године,⁸ и раде на њеном елиминисању. Подаци говоре да су жене, на нивоу целе Европске уније за 16% (за исте или сличне послове) слабије плаћене него мушкарци. Најмање разлике у платама су у Румунији и Италији (око 5%), Словенији (око 8%), Хрватској (око 9%) а највеће у Естонији (25%), Чешкој и Немачкој (22%).

8 Renata Palen, Piotr Ronkowski, „Eurostat, Newsrelease, 38/2018. 7 March 2018. Доступно на: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8718272/3-07032018-BP-EN.pdf/fb402341-e7fd-42b8-a7cc-4e33587d79aa> Приступљено: 23.01.2020. године.



Слика 1: Разлике у платама засноване на роду
(преузето из истраживања Еуростат-а)

Једно друго истраживање које се односи на ефекат „стакленог плафона” у погледу напредовања жена (компаративна студија која је обухватала четири земље – САД, Јапан, Кину и Немачку), показала је да жене имају мање прилика за напредовање и повећање плате, за добијање признања на послу, да имају мању сигурност на послу у односу на мушкарце, као и мање прилика за представљање својих вештина, уз значајно веће психолошко оптерећење.

Можемо закључити, да је ефекат „стакленог плафона” глобални проблем са којима се суочавају жене како у високоразвијеним демократским земљама, а још више жене у земљама у транзицији, односно земљама несавршене демократије.

4. ПОЛОЖАЈ ЖЕНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ СА СТАНОВИШТА ЕФЕКТА „СТАКЛЕНОГ ПЛАФОНА“

Жене су као „рањива“ друштвена група у Републици Србији, често предмет различитих облика дискриминације и неправоправности, о чему говори Стратегија превенције и заштите од дискриминације, као један од најзначајнијих докумената јавних политика Републике Србије у овој области. Стратегија „идентификује“ проблеме које жене имају као рањива друштвена група и предвиђа конкретне мере, које треба да додатно унапреде равноправност жена у односу на мушкарце, између осталог и у области рада и запошљавања (а које су обухваћене дискриминаторском праксом „стакленог плафона“).

Према Стратегији, кључни проблеми жена у раду и у вези са радом, које се односе и на ефекат „стакленог плафона“, јесу у следећем: Иако Закон о раду, у одређеној мери регулише положај и права запослених жена, случајеви дискриминације жена још увек су присутни у овој области. Томе доприноси у извесној мери и сам Закон о раду, као основни закон у овој области, јер поједине одредбе не регулишу на јасан начин положај и права запослених жена. Због тога је потребно унапредити овај законски текст, нарочито оне његове одредбе, које се односе на област забране дискриминације, узнемиравања и сексуалног узнемиравања, затим на механизме заштите повређених права, са посебним нагласком на заштити жена које траже запослење и заштити жена током породичног одсуства и одсуства ради неге детета.

Статистички подаци да су жене мање запослене од мушкараца (27,7 према 41,5), већа је стопа незапослености жена (26,1 према 25,0) и стопа неактивности (62,5 према 44,7). Већи је проценат samozапослених мушкараца (27,9 према 12,7), док жене чине већину у групи помажућих чланова домаћинства (12,3 према 4,6). Најмање је два пута више мушкараца него жена послодаваца. Осим у сектору финансија, жене чине већину запослених у најслабије плаћеним делатностима. Током 2010. године високообразоване запослене жене су примале

за 16.368 динара мање од високообразованих мушкараца. Жене су у просеку примале 18% нижу старосну и 14% нижу инвалидску пензију од мушкараца. Жене се чешће сусрећу са дискриминацијом при запошљавању, а у нарочито неповољном положају су труднице, мајке са децом и жене старије од 40 година“.⁹

Као посебне мере у погледу спречавању дискриминације жена на раду и у вези са радом и запошљавањем, Стратегија је предвидела следеће посебне мере које треба, између осталог, да смање и ефекат „стакленог плафона“ у раду, запошљавању и корпоративном управљању. Те мере су: да се доследно спроведу инструменти антидискриминационих политика, нарочито у акционим плановима за запошљавање; да се предузму кораци усмерени ка подстицању запошљавања жена; да се обезбеде мере за смањење родне неравноправности на тржишту рада; да се укину разлике у зарадама између жена и мушкараца; да се елиминишу дискриминаторски услови при запошљавању и напредовању, а посебно сексуално узнемеравање и уцењивање; да се радно законодавство хармонизује са Директивом европске уније, којим ће бити омогућена имплементација начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у вези са питањима запошљавања и обављања занимања и др.¹⁰

Иако су одређене мере из Стратегије које се односе на жене као рањиву друштвену групу током година спроведене, па и у области рада и запошљавања, и данас постоје читав низ појава које указују на постојање и егзистирање ефекта „стакленог плафона“ у Републици Србији.

Директорка Европског института за родну равноправност, Вирцинија Ланбак оценила је средином децембра 2018. године да је Република Србија остварила напредак у најновијем Индексу родне равноправности овог Института, али да постоје ствари на којима још треба радити. Неке од ствари које је Ланбакова апосторфирала као „проблематичне“ односе се и на питање ефекта „стакленог плафона“. Она је истакла да у Републици Србији, што је на жалост и тренд у другим европским земљама,

⁹ Стратегија превенције и заштите од дискриминације, Влада Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 60/2013. стр. 32-33.

¹⁰ Ибид, стр. 37.

жене и даље раде слабије плаћене послове, те да је приметна једна врста сегрегације „мушких“ и „женских“ занимања, где се жене групишу у једним, а мушкарци у другим областима.¹¹

Истраживање објављено 2016. године, показало је бројне проблеме са којима се жене суочавају у раду и на тржишту рада у Републици Србији, те да разлика у стопи запослености између мушкарца и жене износи око 15 процентних поена, а разлика у зарадама „за исти посао“ између мушкараца и жена јесте око 14%.¹²

Чести су и случајеви дискриминације жена на раду у вези са ефектом „мамина стаза“, затим, отпуштањем жена са посла у случају тешких болести, рађања или трудноће, а случај „Јутка“ и бројни други, показује и проблеме са којима се жене суочавају у вези са сексуалним малтретирањем и узнемиравањем.

Претходна констатација поткрепљена је истраживањем *Ipsos Strategic Marketinga* из марта 2018. године, које је показало да је међу пет највећих изазова са којима се жене сусрећу на послу, према оцини испитаника оба пола: могућност отказа женама након породилског одсуства (71%); неразумеваше послодавца за боловања због деце (64%); сексуално узнемиравање (57%); потцењиваше због предрасуда о нижој вредности рада жена (43%) и мања могућност напредовања (33%).¹³

Стратегија превенције и заштите од дискриминације указала је да по питању решавања проблема родне (не) равноправности, између осталог у области рада и запошљавања, па и ефекта „стакленог плафона“, значајну улогу има и независни државни орган, који је 2009. године установљен

11 Викторија Ламбак „Жене у Србији и даље раде слабије плаћене послове од мушкараца“ 14.12.2018, Доступно на: <https://www.dijalog.net/langbak-zene-u-srbiji-i-dalje-rade-slabije-placene-poslove-od-muskaraca/> Приступљено: 24.01.2020. године.

12 Опширно о проблемима жена у раду и запошљавању у студији: Јелена Жарковић-Ракић и Марко Владисављевић, *Women's Access to Economic opportunities in Serbia*, World Bank, March 2016, доступно на: <http://documents.worldbank.org/curated/en/326501473752177757/pdf/105793-WP-P156428-WomensAccessstoEconomicOpportunitiesinSerbia-PUBLIC.pdf> Приступљено: 18.01.2020. године

13 Е. Д. „Свака седма жена доживела дискриминацију на послу“, Данас, 18.03.2018. године, Доступно на: <https://www.danas.rs/ekonomija/svaka-sedma-zena-dozivela-diskriminaciju-na-poslu/> Проступљено: 22.01.2020. године

Законом о забрани дискриминације – Повереник за заштиту равноправности (у даљем тексту: Повереник). Не улазећи превише у статус и надлежности овог независног државног органа, јер је он предмет проучавања бројних других научних и стручних радова, у наредном делу, посебну пажњу поклонићемо студији случаја, тачније – конкретним случајевима са којима се суочила ова институција а који се односе на дискриминацију жена на раду и у вези са радом и запошљавањем, посебно оним, који су обухваћени појмом „стаклени плафон“ у његовом претходно дефинисаном ширем значењу.

Разлог ове анализе јесте у томе, да би се у закључку могло оспорити или доказати, колико рад Повереника може имати утицај на елиминисање дискриминаторских пракси према женама на раду и у вези са радом и запошљавањем жена у Србији, као и могућим ублажавањем ефекта „стакленог плафона“, кроз креирање нових секторских јавних политика у Републици Србији у будућности.

5. СТУДИЈА СЛУЧАЈА – СУОЧАВАЊЕ СА ЕФЕКТОМ „СТАКЛЕНОГ ПЛАФОНА“ У ПРАКСИ ПОВЕРЕНИЦЕ ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ

Повереник за заштиту равноправности је самосталана и независна државна институција основана 2009-те године, на основу Закона о забрани дискриминације.¹⁴

Повереника бира Народна скупштина већином гласова свих народних посланика, на предлог одбора Народне скупштине надлежног за уставна питања. Мандат Повереника износи 5 година, с' тим што исто лице може бити бирано највише два пута. Закон прецизно прописује које лице, са каквим стручним квалификацијама и личним квалитетима, као и под којим условима може да обавља посао Повереника. За Повереника може бити изабран дипломирани правник, држављанин Републике Србије, лице са најмање десет година радног искуства на правним пословима у области заштите људских права, са високим моралним и стручним квалитетима

¹⁴ Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“ бр. 22/2009.

(што је од изузетне важности). Седиште канцеларије Повереника се налази у Београду.¹⁵

Повереник има на располагању широки спектар механизма и овлашћења у борби против дискриминације. Повереник има законску обавезу да укаже на најтипичније, најчешће и најтеже случајеве дискриминације, да иницира промену прописа о дискриминацији и даје стручно мишљење о њима, као и да даје препоруке о превенцији и спречавању дискриминације. Повереник има изузетну улогу и у сузбијању дискриминације над појединцима и групама, и у случајевима када је до ње већ дошло, кроз законску могућност давања мишљења и препорука по притужбама, до оних снажнијих, као на пример, покретање судског поступка и подношење тужбе, прекршајних и кривичних пријава, до покретања поступка за оцену уставности и законитости закона и других прописа, као и упућивања предлога за усвајање или измену одређених закона и прописа (или неког његовог дела) у циљу спречавања дискриминације, затим да прати њихово спровођење и даје стручно мишљење о њима. Такође, обавеза Повереника је да подноси редован годишњи Извештај Народној скупштини Републике Србије, као и посебне извештаје.¹⁶

Према томе, већ из ових законских одредаба јасно је да Повереник има сасвим довољно механизма за борбу против ефекта „стакленог плафона“, као и да активно учествује у креирању јавних политика које ће обезбедити да такви случајеви дискриминације буду елиминисани или у значајној мери смањени. Наравно, Повереник то не може да спроведе сам, јер и друге политичке инситуције у политичком систему Републике Србије морају координирано да учествују у овом процесу (нпр. Министарство рада, Координационо тело за родну равноправност, Министарство финансија, Канцеларија за људска и мањинска права, Влада Републике Србије и др).

Чини се на први поглед, да функција Повереника у свим, па и у области родне равноправности, а посебно са становишта ове теме – дискриминације жена у раду и запошљавању изазваног ефектом „стакленог плафона“ јесте да буде неки

15 Ибид: чл. 28-29.

16 Ибид: чл. 33 и даље,

вид „узбуњивача“, које ће указати на постојање таквих случајева, изнети одређене предлоге како би такви случајеви у будућности били спречени, и да учествује у креирању јавних и секторских политика и правног оквира који ће елиминисати такве дискриминаторске праксе.

Његово „узбуњивање“ проистиче из његових случајева у пракси, на којој „гради“ поуздану евиденцију (*evidence base*) на основу којих утиче и на креирање јавних и ужих секторских политика. Поуздана евиденција заснована на конкретним случајевима до којих је у свом раду дошао Повереник јесте оно што значајно утиче на то да ова институција може значајно да допринесе елиминисању неравноправности жена засноване на ефекту „стакленог плафона“.

Међутим, значај утицаја Повереника на елиминисање ефекта „стакленог плафона“ зависи у великој мери од притужби које грађани/ке подносе Поверенику. Ако жене нпр. не препознају полну дискриминацију у погледу напредовања, посебно у корпоративном управљању у приватном сектору, мања је и могућност Повереника да ефективно делује. Или на пример, ако Повереник, кроз конкретне случајеве није упознат са разликама у плати по полној основи у конкретним случајевима, његове могућности да делује се значајно смањују.

Годишњи извештај Повереника говоре да је у погледу полне равноправности највећи број притужби у 2018. години поднет због дискриминације у области рада и запошљавања (20% од укупног броја притужби по основу полне дискриминације односно 33). То је већ добар почетни сигнал за анализу могућности Повереника да утиче на елиминисање ефекта „стакленог плафона“ у области рада и запошљавања. Анализом других података из Извештаја, уочавамо да су се притужбе најчешће односиле на промену положаја на раду након повратка жене са породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета. Најчешће се радило о радном односу на одређено време, који због одређеног максималног трајања прописаног Законом о раду, као и немогућности прерастања радног односа на одређено време у радни однос на неодређено, због забране запошљавања у јавном сектору. Значи, Повереник се суочава са оваквим случајевима, ако ефекат „стакленог

плафона“ анализирамо у ширем смислу (који обухвата и појам „мамина стаза“). Међутим, ако посматрамо ефекат „стакленог плафона“ у првобитном, ужег значењу (ограниченог само на систем напредовања и разлику у платама по полној основи), оваквих случајева, када је реч о корпорацијском управљању у приватном сектору, фактички није ни било. Повереник је уочио праксу да су жене дискриминисане приликом напредовања, посебно због трудничког и породилског боловања или одсуства ради неге детета, али само у јавном сектору, тачније по питању напредовања у судовима, и тим поводом упутио је 2018 године препоруку о мерама за све судове у Републици Србији ради остваривања равноправности у вези са напредовањем државних службеница.¹⁷

Препорука Повереника свим судовима у Републици Србији
2018 – сажета верзија¹⁸

Повереник је дошао до сазнања да поједини судови приликом одлучивања о напредовању својих запослених, државним службеницама, у ситуацијама када, у складу са законом, не буду оцењене за календарску годину у којој су одсуствовале дуже од шест месеци због трудничког, породилског или одсуствовања са рада ради неге детета, послодавац прекида низ узастопних оцена подобних за напредовање, што резултира ненапредовањем државних службеница. На овај начин одсуствовање са рада у вези са трудноћом, порођајем и негом детета се негативно одражава на радноправни статус жена по повратку са трудничког, породилског одсуства, односно одсуства са рада ради неге детета. Повереник је оценио да је оваква Пракса супротна Уставу Републике Србије и антидискриминационим прописима, да одсуство због трудноће и родитељства због коришћења трудничког и породилског одсуства односно оног због неге детета, не сме да буде препрека за напредовање жена, те да је послодавац дужан да обезбеди да се таква одсуства не одражавају негативно на радноправни статус жена. Због свега наведеног, Повереник је судовима препоручио да приликом одлучивања о напредовању државних службеница узимају у обзир као узастопне оцене оне оцене добијене за године у којима је државна службеница оцењивана, не рачунајући годину у којој није оцењивана због коришћења поменутих одсустава, односно зато што услед одсуства државна службеница није могла да буде оцењена.

17 Скраћени редован годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2018. годину, Повереник за заштиту равноправности, март 2019. године, стр. 31.

18 Приређена од стране аутора а на основу текст објављеног у Скраћеном годишњем извештају Повереника за заштиту равноправности за 2018. годину, стр. 31-32.

У једном другом случају из 2012. године, подносиатеља притужбе сматра да је послодавац дискриминише по основу пола, брачног и породичног статуса, с' обзиром на то да је по повратку на рад са одсуства ради неге детета премештена на ниже радно место.

Покретање стратешке парнице од стране Повереника повезаног са враћањем запослене на ниже радно место након породичног одсуства – саштета верзија¹⁹

Реаговајући поводом притужбе запослене, Повереник је затражио од послодавца да достави списак свих радница које су у последње три године користиле породично одсуство, са информацијом на којим су радним местима биле запослене у тренутку одласка на породично одсуство и на одсуство са рада ради неге детета. Повереник је затим утврдио да је од 58 радница које су у том периоду користиле ово одсуство, њих 14 односно 21,14% премештене на нижа радна места. Повереник је закључио да је реч о систематској дискриминацији породиља, те је на основу ове притужбе и достављених података покренуо стратешку парницу против послодавца, коју је Повереник и подносиатеља притужбе добила наредне године, а таква одлука требала је да доведе до укидања ове дискриминаторске праксе жена на раду.

Још један интересантан случај, који може подвести под ефекат „стакленог плафона“ је мишљење Повереника у вези са уписом у војну гимназију девојчица из 2013. године, које је произашло из праксе Војне гимназије да не расписује конкурсе за упис девојчица у њу. На тај начин, девојчицама је ускраћена могућност да у будућности обављају занимања која желе, што је типичан пример постављања невидљиве баријере.

¹⁹ Приређена од стране аутора а на основу текст објављеног у Скраћеном годишњем извештају Повереника за заштиту равноправности за 2012. годину, стр. 65.

Мишљење Повереника поводом притужбе кандидаткиње у вези са уписом у Војну гимназију у Београду²⁰

До школске 2013/2014. године, конкурс за упис у Војну гимназију садржао је дискриминаторски услов на основу којег девојчице нису могле да је упишу. Повереник је сматрао да је постављање овог услова акт непосредне дискриминације девојчица, јер је Министарство одбране РС, Сектор за људске ресурсе – Управа за кадрове, условила упис полом кандидата/киње услед чега јој је упис био онемогућен. Због тога је Повереник дао мишљење да је Министарство одбране Републике Србије, Сектор за људске ресурсе, предвидевши овакав услов конкурса, и намећући као услов пол кандидата, прекршио антидискриминационе прописе. Повереник је у свом мишљењу препоручио да Министарство одбране усклади у следећем упису конкурс са Законом о забрани дискриминације и Законом о равноправности полова, те да при наредним уписима не криши антидискриминационе прописе. Министарство у већ у следећем упису у Војну гимназију, исправило ову дискриминаторску праксу.

Следећи, и последњи случај који ћемо описати из праксе Повереника из 2016. године, указује на дискриминаторску праксу повезано са ефектом “мамина стаза” и назадовања у положају који је довео и до знатног умањења плате жене – породиље, која је у то време била запослена у Министарству унутрашњих послова – Команди Жандармерије.

20 Приређена од стране аутора а на основу текст објављеног у Скраћеном годишњем извештају Повереника за заштиту равноправности за 2013. годину, стр. 36-37.

Мишљење Повереника поводом премештања на друго радно место жене запослене у Команди Жандармерије – МУП Србије²¹

Подноситељка притужбе је мајка двоје малолетне деце, запослена у Министарству унутрашњих послова, Команда Жандармерије, на пословима здравствене заштите, на радном месту лекара, а предложена је за премештај у будући Сектор за људске ресурсе, где би исте послове радила за дупло мању плату, изгубивши посебан статус и бенефицирани радни стаж. Сматрајући да је овим предлогом за неповољнији премештај дискриминисана на основу брачног и породичног статуса и пола, подносиатељка је поднела притужбу против

Команде Жандармерије. Из изјашњења јасно произлази да је подносиатељка притужбе предложена за премештај на друго радно место искључиво због тога што није учествовала у извршавању посебних задатака ван седишта одреда, што је у директној вези са чињеницом да је подносиатељка притужбе жена и мајка деце млађе од три године, која је користила своје право да због бриге о деци, не обавља задатке у теренским условима рада. У току поступка је, такође, утврђено да ће се у Министарству унутрашњих послова формирати нови Сектор за људске ресурсе, те да је у том смислу сачињен предлог за распоређивање запослених у будући сектор, а на списку је 12 жена од укупно 14 предложених запослених, међу којима је подносиатељка притужбе. Ова чињеница несумњиво показује да је извршена посредна дискриминација на основу пола запослених, заснована на предрасудама и стереотипима да жене због својих породичних обавеза нису ефикасне и продуктивне у оперативном раду као њихове мушке колеге.

6. ЗАКЉУЧАК

Прегледом свих Годишњих извештаја Повереника од 2010. до 2018. године, можемо уочити да се у пракси рада Повереника за сада, појављују углавном случајеви који се

²¹ Приређена од стране аутора а на основу текст објављеног у Скраћеном годишњем извештају Повереника за заштиту равноправности за 2016. годину, стр. 64-65.

односе на ефекат “мамине стазе” и његов утицај на плату и напредовање и то, првенствено у раду и запошљавању у јавном сектору. Ефекат стакленог плафона у ужем смислу, који обухвата невидљиве баријере у напредовању (које није изазвано ефектом “мамине стазе”) и разлике у платама, посебно у приватном сектору и коорпоративном управљању за сада углавном нису видљиве у пракси и раду ове институције.

Што се тиче ефекта „мамине стазе“, студија случаја показује да је Повереник на различите начине, захваљући својим надлежностима, успешно елиминисао одређене дискриминаторске праксе, тиме што је утицао на промену секторских политика у области рада и запошљавања, као и на измену правног оквира. Својим инсистирањем, пре свега, према институцијама у јавном сектору, уклоњене су неке од дискриминаторских пракси које су повезане са полом. То се односи на случајеве дискриминације у систему напредовања у судовима и Команди Жандармерије, као и раније праксе дискриминације жена при упису у војну гимназију.

Новоуведене праксе у секторским политикама довеле су до спречавања дискриминације у смислу „назадовања“ жена у служби, изазване породилским одуством и трудничким боловањем, а које су за последицу имале и смањење плата женама које су се одлучиле да рађају.

Међутим, не постоји видљив утицај, бар за сада, Повереника у укидању невидљивих баријера у погледу разлике у платама између мушкараца и жена за истоврсне послове и радне задатке, као ни у систему корпоративног напредовања. Како значај Повереника зависи од обраћања грађана, тачније од подношења индивидуалних представки, потребно је размотрити могућност да нека друга тела у „координатном систему“ државних органа и тела чијој су надлежности рад и запошљавање, људска права и жене као рањиве друштвене групе, предузму одређене активности на ширењу свести о томе шта је то ефекат „стакленог плафона“ у раду и запошљавању и у ужем значењу. То је могуће остварити и кроз програме подршке пројектима невладиног сектора у том пољу.

Ипак, године су показале да Повереник може да има значајан утицај и на искорењивању овог ефекта и у ужем

смислу у будућности, посебно ако овај независни државни орган буде „наоружан“ случајевима који би били пријављени од стране појединаца, чиме би овај још увек недовољно видиљив акт полне дискриминације био у значајној мери спречен или у потпуности елиминисан.

ЛИТЕРАТУРА

Галић Бранка, Никодем Крунослав, „Перцепција родних једнакости и шанси при запошљавању у хрватском друштву”. Поглед незапослених жена”, *Ревиија за социјалну политику*, Вол. 16 бр. 3/2009. стр. 253-271.

Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“ бр. 22/2009.

Скраћени редован годишњи извештај Пвереника за заштиту равнооправности за 2018. годину, Повереник за заштиту равнооправности, март 2019. године, стр. 31.

Стратегија превенције и заштите од дискриминације, Влада Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 60/2013. стр. 32-33.

Bertrand Marianne, “The Glass Ceiling”, *Becker Friedman Institute for Research in Economics Working Paper No. 2018-38*, 2017.

Cotter A. David, Hermesen M. Joan, Ovadia Seth, Vanneman Reeve, „The Glass Ceiling Effect“ *Social Forces*, Volume 80, Issue 2, December 2001, pp. 655–681.

Jergovski Antonija, “Stakleni strop. Granice u napredovanju žena na radnom mjestu, Obnovljeni život, Vol. 65, br. 3/2010. str. 403-412.

Karni Annie, “Hillary’s glass ceiling moment”, Politico, 7.06.2016.

Palen Renata, Ronkowski Piotr, „Eurostat, Newsrealase, 38/2018. 7 March 2018. Witzel Morgen, *A History of Management Thought* (Second Edition), Rutledge, New York, 2017, p. 321.

Sladjana Nikolic

THE IMPORTANCE OF THE COMMISSIONER FOR THE PROTECTION OF
EQUALITY IN THE PREVENTION OF
THE “GLASS CEILING” EFFECT AND
DISCRIMINATION OF WOMEN IN
WORK AND EMPLOYMENT IN THE
REPUBLIC OF SERBIA

Abstract

„Glass Ceiling effect” is a discriminatory practice based on gender as a personal trait, first recognized in the United States in the early 1980s. It creates inequality between women and men in the areas of work and employment and women’s political engagement. In this paper, we start from the historical origin, development and spread of this concept worldwide, keeping on monitoring of this effect in the field of work and employment. Then we try to determine, through the practice of the Commissioner for the Protection of Equality, whether this phenomenon is recognized and widespread in the Republic of Serbia, and what is the importance of the Commissioner for the Protection of Equality in its elimination. Finally, we will try to determine through the case study faced by the Commissioner for the Protection of Equality in practice, whether this act of gender discrimination is recognized as discriminatory practice in the Republic of Serbia, and how certain strategic litigation, as well as opinions and recommendations of the Commissioner affected the elimination of the “Glass Ceiling effect” at work and in connection with work and employment of women in the Republic of Serbia.

Keywords: “Glass Ceiling”, “mom’s path”, discrimination, gender, Commissioner for the Protection of Equality, corporate governance.

* Овај рад је примљен 19. децембра 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. фебруара 2020. године.

OMBUDSMAN/HUMAN RIGHTS INSTITUTION IN THE MIDDLE EAST COUNTRIES

UDC 351.941(5-15)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1232019.4>

Original scientific paper

Ahmad Hakky Mohammad

Abstract

The Ombudsmen institution is a relatively young institution in the political systems of 133 countries of the world. Although its founder is tied to Sweden, where this institution was founded in the early 19th century, its rapid spread only came in the sixties and seventies of the 20th century. In the Middle East, this institution exists in just a few countries. This institution continues to exist in this region and in certain countries only at the beginning of the 21st century. The institution of ombudsman in the interests of the Middle East is not close to the political systems of these countries, nor to the usual nor the cultural ambience. However, since it protects human rights and controls public administration, it is also necessary in the political regime of the countries of the Middle East. In this paper, special attention is paid to the Ombudsman/National Human Rights Institution in some countries of the Middle East.

Keywords: Ombudsman, Middle East countries, Turkey, Israel, Egypt, other Middle East countries...

1. INTRODUCTION

An ancient word in the Swedish language, Ombudsman is made up of the words ‘ombud’ (representative, vice) and man (person). As for the term Ombudsman as an institution, it denotes a person or people elected by the parliament for representing the parliament. The equivalent for Ombudsman is termed in various ways such as mediator, public controller, public referee, lawyer of the people and parliament commissioner. Ombudsman is the name assigned to an elected, independent, high-ranking authority generally elected by the legislative body, who helps the citizens in their problems with the administration, is reported upon their complaints, can bring about offers to the authorities of the administrative institutions related with that issue. The word also expresses the post of this authority. Defined as the official person authorized for examining and finalizing the complaints by citizens according to the doctrine, ombudsman is the way of controlling public administration by listening, examining the complaints and carrying out investigations.¹

The Middle East is a transcontinental region. it includes countries on Turkey, Iran, Iraq, Saudi Arabia, Yemen, Syria, Israel, Palestinian Territories, Syria, Lebanon, United Arab Emirates, Oman, Kuwait, Qatar, Bahrein, Egypt and Jordan. After numerous wars during the 1990s and the first decade of 21st century, some of these countries face significant human rights violations. The Ombudsperson Institution, therefore, in some of them, in the near future, could be a significant step towards their improvement. The Middle East region is very unstable. The development of democracy is slow. In these areas, authoritarian regimes, purges and wars, international interventions and internal instabilities are still very often. In war crises and internal instabilities, violations of human rights are very often. The authorities often take over the army at certain times and even distinguish militant groups. But, in some countries in the region, Ombudsman/Human Rights institution certainly exists as a useful institution. Former Supreme Court President in Israel, Aaron Barak noted that “human rights are a key component of a modern democracy ... they are the jewel

¹ Gary Sander, Ombudsman and Local Governments, International Local Governments Congress, Venice, 2013, pp. 9-11.

in the crown of democracy. A democracy without human rights is meaningless and empty.”²



Country Map – Middle East

But, the protection of human rights was not originally the core of the work of the ombudsman institutions. These ombudsman institutions, which function in countries throughout the world, handle public complaints and were established for the purpose of protecting the concept of good governance. Their other initial objectives were to prevent “maladministration” and the abuse of authority, and to increase the sense of accountability among public employees. The Ombudsman protects citizens from mala administration.

Since in some countries of the region public administration has not been reformed, humanr rights are less protected. The perspective in the region is the introduction of an ombudsman institution in all countries of the Middle East.

Some European countries have made significant efforts in this direction. During the first decade of 21st century, Sweden was very

² A. Barak, *Proportionality in the Law – Violation of Constitutional Rights and the Limitations Imposed Thereon* (2010), at p. 208.

involved in process which fokus on human rights and promote the rule of law on this region. Appropriate interventions could involve efforts to establish ombudsman institution in this Regeion.³

Unfortunately, the ombudsman institution in this region exists only at Turkey, Israel, Egypt and Jordan.

Country	Institution	Type	Name of human rights institution
Turkey	Yes	Independent	Ombudsman
Iran	No	-	
Saudi Arabia	No	-	
Yemen	No	-	
Syria	No	-	
Israel	Yes	Independent	State Comptroller /Ombudsman
Lebanon	No	-	
UAE	No	-	
Oman	No	-	
Kuwait	No	-	
Qatar	No	-	
Bahrein	No	-	
Egypt	Yes	Independent	National Council for Human Rights
Jordan	Yes	Independent	National Center for human Rights

Ombudsman/Human Rights Institution in Middle East Countries

³ Regional strategy for development cooperation with The Middle East and North Africa (MENA) 2006-2008, The Ministry for Foreign Affairs, Sweden, Stockholm, 2006. p.16.

2. OMBUDSMAN IN TURKEY

Particularly since the early 2000, Turkey has taken significant legal and administrative steps in promoting “rule of law”, “democracy” and “respect for human rights” and has been decisively continuing to institutionalize the mechanisms for protecting and improving the fundamental rights and freedoms. The Ombudsman Institution has achieved to serve as the strong voice of the public conscience in a very short time by means of its examinations and investigations carried out independently and objectively with a view to promote rule of law, democracy, respect for human rights as well as with a sense of responsibility towards the society.⁴

The Ombudsman Institution of the Republic of Turkey, also known as the Ombudsman, was established in 2012 with the Law No.6328 as a constitutional public entity affiliated with the Grand National Assembly of Turkey. The Ombudsman Institution follows all developments in society within the scope of its duties, evaluates complaints of any individual or legal entity, regardless of religious, cultural, and/or ethnic affiliation and reports them. Law on the Ombudsman No. 6328 and the Regulation on the Procedures and Principles regarding the Implementation of the Ombudsman Institution include good governance principles similarly to the regulations in Europe.⁵

Like other Ombudsman Institutions in the world, the Turkish Ombudsman Institution serves two purposes: “protecting” the fundamental rights and freedoms, and “promoting” them. The works on eliminating the violations identified after the examinations and investigations carried out upon complaint applications filed by native and foreign natural and legal persons serve for protecting the rights.

This Law covers the principles regarding the establishment, duties and working procedures of the Ombudsman Institution and the provisions regarding the qualifications, selection and personal rights of the Chief Ombudsman and ombudsmen and the appointment and personal rights of the staff members of the Institution. The

4 *The Ombudsman Institution of Turkey and its role in ensuring access to justice for the right to housing and property*, Available: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Justice/OmbudsmanInstitutionTurkey.pdf>, Accessed: 01/07/2019

5 Ibidem, p. 1-2.

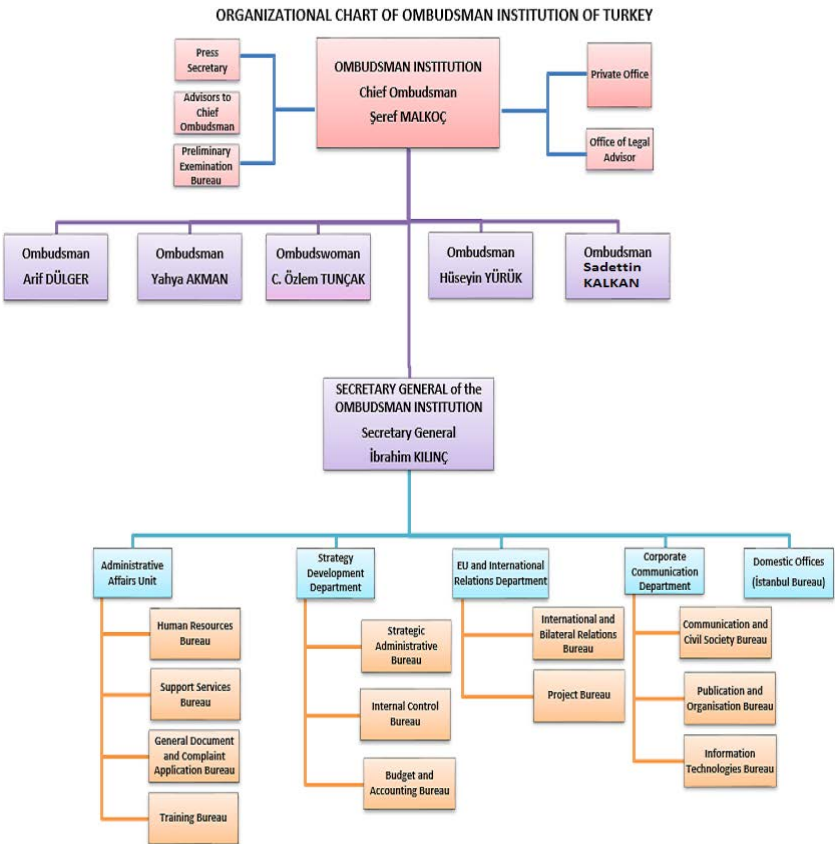
Institution has been assigned “to examine, investigate, and submit recommendations to the Administration with regard to all sorts of acts and actions as well as attitudes and behaviors of the Administration upon complaint on the functioning of the Administration within the framework of an understanding of human rights-based justice and in the aspect of legality and conformity with principles of fairness”.⁶

Chief Ombudsman shall be elected with a two-thirds majority of the total member number of MP’s of Parliament. The candidate of the Ombudsman have to be: a) a citizen of the Republic of Turkey; b) at least 50 years of age in case of the Chief Ombudsman and 40 years of age in case of ombudsmen at the date of election; c) to have graduated from the faculties with four-year education program of preferably law, political science, economic and administrative sciences, economy or management, or from higher education institutions at home or abroad, the equivalence of which has already been accepted; d) to have an experience of at least ten years in aggregate at the public institutions or organizations, international organizations, non-governmental organizations, professional organizations with public institution status, or in the private sector; e) Not to be banned from public rights; f) Not to be a member of a political party at the time of the application.⁷

In addition to the Chief Ombudsman, who manages the office, there are five ombudsmen in Turkey in the special areas headed by the Chief Ombudsman. The service has a secretary general. There are five departments within the Ombudsman’s office: Administration Affairs Unit, Strategy Development Department, EU and International Department, Corporate Communication Department and Domestic offices. Each department has special sections and groups.

6 Parliament of Turkey, *Law on the Ombudsman*, Official Journal of Republic of Turkey, No. 6328, 2012, Art. 2, Art. 5.

7 Parliament of Turkey, *Law on the Ombudsman*, Official Journal of Republic of Turkey, No. 6328, 2012, Art. 10-11.



Organizational Chart of Ombudsman Institution of Turkey⁸

One interesting case reacted by these institutions was the education of children in the crisis area in Turkey, during the police time, due to which many children denied the right to education. Ombudsman, in this case, Chief of Ombudsman concluded:

“The education has been interrupted and the right to education is violated due to the call made for the teachers as a whole to attend in-service training while the school year was ongoing in some provinces and districts where curfew was imposed particularly in the city of Şırnak’s district of Cizre and Silopi, and many

8 Organizational Chart of Ombudsman Institution of Turkey, Available: <https://www.ombudsman.gov.tr/English/organisation-chart/index.html> Accessed: 02/07/2019.

children have been injured and died as a result of conflicts that have been ongoing since July 2015 and those injured have had difficulty in having access to healthcare services and the aforementioned children could not meet their basic needs for a long time, and the children have been subject to forced migration in the midst of conflicts, and they have been taken into custody, arrested and sentenced” they allege and demand the Institution to safeguard the right to life for all, and do what is necessary for the continuance of education, and share with public the measures taken to put an end to the conflict and restore peace across the region and recover damages suffered by the children in the process.⁹

3. OMBUDSMAN IN ISRAEL

The early institution of the ombudsman in Israel was an institution of State Comptroller established in 1971, which has also functioned as ombudsman for the state of Israel. Later, the institution of the Ombudsperson also emerges. The ombudsman works to protect Israeli citizens and residents from harmful decisions of governmental and administrative authorities. The ombudsman receives and investigates complaints submitted by individuals against public authorities. If an investigation following the complaint against Israeli government offices confirms that there is a problem in a public authority's operations, the State Comptroller and Ombudsman will order its Audit Unit to perform an audit and give its recommendations to that public authority.¹⁰

Today, The Office of the Ombudsman is authorized to investigate complaints against government ministries, local authorities, and other municipal bodies, such as inter-city associations and water and sewage corporations, state enterprises or institutions, government corporations and other public bodies - as provided by law. The Ombudsman may also investigate complaints about employees and officeholders in those public bodies against which complaints are filed. In general, the Office of the Ombudsman will investigate a complaint if it concerns an act - including an omis-

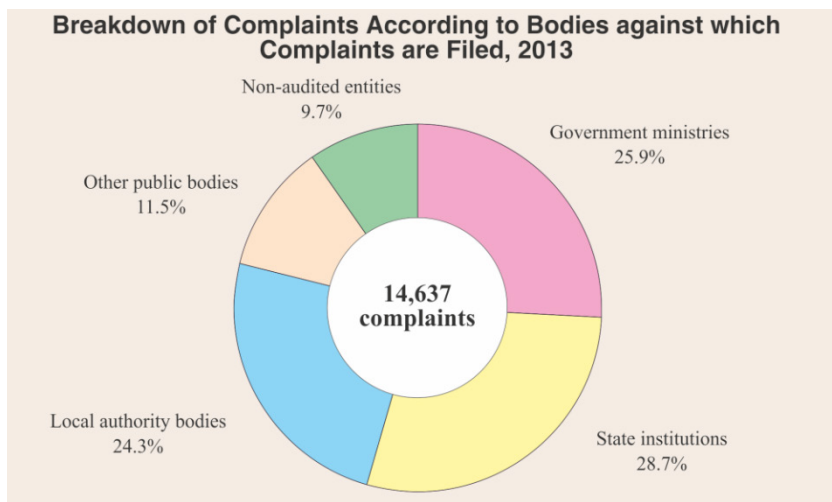
9 Complaint No: 2015/5629, Date of Decision, 8/23/2016, Summary of Decision, Available: <https://www.ombudsman.gov.tr/English/dosyalar/2015-5629-decision.pdf> Accessed: 02/08/2019.

10 Miriam Ben-Parath, "The Ombudsman as Defender of Democracy and Human Rights", In: Alfred E. Kellermann, Kurt Siehr, Talia Einhorn, *Israel Among the Nations* (eds.) Kluwer Law International, The Hague, the Netherlands, 1998, pp. 53-68.

sion or a delay in acting - that is directly injurious to, or directly withholds a benefit from, the complainant. In addition, the act must be either contrary to law, taken without lawful authority, contrary to good governance, or involve excessive inflexibility or flagrant injustice.¹¹

However, since the 1980's, these public ombudsman's offices have, in many countries, adjusted themselves to the new legal and social reality in the field of human rights; they have begun to play an active and key role in the enforcement of the constitutional and international norms in this area.

The Ombudsman received a large number of complaints today. In 2013, Israeli citizens recalled 14,637 complaints.



Breakdown of Complaints According to Bodies against which Complaints are Filled 2013

The Ombudsman is a respectable institution in Israel. 4,196 (28.7%) of the complaints were against State institutions: the National Insurance Institute, the Israel Police, the IDF, the courts, the Population and Immigration Authority, the Enforcement and Collection Authority, the Israel Lands Authority and other institu-

11 Ombudsman Israel, Annual Report 39-40 (2012 and 2013) – General Summary, pp. 22-23. Available: <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/300.aspx#> Accessed: 02/08/2019.

tions. 3,793 (25.9%) of the complaints were against Government ministries. 3,551 (24.2%) of the complaints were against local authority bodies: local authorities – municipalities, local councils and regional councils – local committees and other municipal entities, such as Local Planning and Building Commissions, city associations and water and sewage corporations. 1,677 (11.5%) of the complaints were against other public bodies: infrastructure and transportation companies, educational and scientific institutions, health maintenance organizations and more. At the end, 1,420 (9.7%) of the complaints were against bodies regarding which the Office of the Ombudsman is not authorized to investigate complaints, such as banks and telephone companies.¹²

4. OMBUDSMAN IN EGYPT

In Egypt, instead of an ombudsman, there is a similar institution called the National Council for Human Rights established by Law, 2003.¹³

A council named “The National Council for Human Rights”, under the auspices of the Shoura Council, shall hereby be established to further the protection, set the values, raise the awareness, and ensure the observance of human rights. The Council shall have a legal personality, have its headquarters in Cairo, and may have branches and offices in other Governorates of the Arab republic of Egypt. The Council shall independently perform its duties, activities and functions. The Council shall be composed of a Chairman, one Deputy Chairman, and 25 public figures well known for their experience and interest in human rights’ issues, or for their distinguished performance in this field. A decree of the Shoura Council shall establish the Council for three years.

To achieve its goals, the Council shall: 1. Prepare and propose the means of implementation for a national action plan designed to further the protection of human rights in the Arab republic of Egypt. 2. Provide competent bodies with recommendations and advice on all means to protect further and promote human rights. 3. Provide opinions, recommendations, and advice on matters referred to it by the competent authorities and bodies concerning

12 Ombudsman Israel, Annual Report 39-40 (2012 and 2013) – General Summary, pp. 48-49.

13 Parliament of Egypt, Law No. 94 of 2003 on The National Council of Human Rights.

the protection and promotion of human rights. 4. Receive and examine complaints concerning protection of human rights, refer, at its discretion, any such complaints to the competent bodies and follow-up with them, advise the parties concerned with the matter of the legal procedures to be followed and assist them in such regard, or settle such complaints with the relevant bodies. 5. Monitor the application of international human rights agreements and conventions, as well as provide the concerned authorities with the proposals, notes, and recommendations necessary for the proper application of such agreements and conventions. 6. Coordinate with international and local organizations and agencies concerned in human rights in matters that would help achieve the objectives of and promote the relationships of such organizations and agencies with the Council. 7 Coordinate with public agencies concerned with human rights, and cooperate with the National Council for Women, the National Council for Children and Motherhood, and other interested councils and agencies 8. Make the recommendations necessary to support institutional and technical capacities in the fields of human rights, including the technical education and training of employees of the state bodies related to civil liberties, and economic, social, and cultural rights, with a view to increase the efficiency of such employees etc.

After 2010, Egypt is entering a turbulent period. Egypt has witnessed very important developments since the outbreak of the revolution on January 25th, 2011 when the Egyptian people took the streets calling for bread, freedom, social justice and human dignity. Peaceful demonstrations and sit-ins continued until they toppled former President Mubarak on the 11th of February 2011. The situation continued to be too much confused and critical in the first year of the transitional period during the Military Council's rule. This period witnessed violations of human rights due to excessive use of force by security forces against demonstrators and the repeated clashes between demonstrators and sit-ins on the one hand and security forces on the other hand which caused the death and injury of hundreds. During the rule of former President Morsi from June 2012 to the end of June 2013, this situation persisted. Human rights violations took another turn where the former president exceeded his constitutional powers and violated the principle of separation of powers by issuing a constitutional declaration

in November 2012 immunizing his decrees against any revision including the judiciary rulings. This situation led to the eruption of another wave of revolution on June 30th, 2013 coupled with peaceful demonstrations as an expression of a popular sweeping will backed by the armed forces which previously supported the 25th of January revolution to avert civil war. This wave led to the disposing of former President Morsi. The President of the Higher Constitutional Court took over as interim president. A map for the future was put in place defining the constitutional targets for the transitional period, namely: amending the 2012 Constitution and holding presidential and parliamentary elections. A referendum on the amended constitution was held on 14th and 15th January 2014. The presidential election process starts in March 2013 to be followed by the parliamentary elections.¹⁴

After this period turbulent period in Egypt, The National Council for Human Rights becomes a credible institution. At 2014. NCHR formed 73 fact-finding missions to investigate human rights violations since June 2010. They issued reports including the report on the so-called “Camel battle”, Maspero incidents and the latest about the break-up of Rabaa sit-in which was organized by the Muslim brotherhood. The NCHR report, released on 3/5/2014, states that the assembly continued for 48 days and was dispersed on 14/8/2013 by security forces who enforced the public prosecution decision. The assembly started peacefully but was soon joined by armed individuals with fire arms which stripped it of its peaceful nature. The report documented the disproportionate use of heavy fire by security forces during the break-up of the assembly and its negligence for not giving the sit-ins an enough time notice and not securing a safe passage. On the other hand the report documented that leaders of the assembly committed crimes of torture, - killed 11 citizens and-violated the rights of the residents of Rabaa area, specially their rights to safe living, housing and freedom of movement. The storming and the clashes between the security forces and the armed individuals resulted in the killing of 632 persons including 8 policemen. The NCHR is about to issue three fact-finding reports on incidents of church burning, Kerdassah, and the vehicle deporting detainees.¹⁵

14 Submission of the National Council of Human Rights on the situation of Human Rights in Egypt to the Universal Periodic Review Mechanism 13 March 2014, Available:

15 Ibidem.

5. OMBUDSMAN IN JORDAN

Ombudsman institution in Jordan named National Center for human Rights (NCHR). NCHR established by Law in 2006. NCHR established to safeguard the dignity of individuals, and to protect public freedoms and citizens right to a society that guarantees brotherhood, tolerance, and solidarity among all its members. The National Centre for Human Rights (NCHR) is an independent national institution NCHR has a juridical personality with full financial and administrative independence in practicing its intellectual, political and humanitarian activities related to human rights.¹⁶

However, there are still numerous human rights abuses in the Jordan. Also, public administration has not yet been transformed. In the United Nations periodical report, it was stated that this institution in Jordan is still not efficient enough. Jordanian Government was generally mindful of its human rights obligations, some concerns remained. Those included the treatment of detainees in police stations and prisons, including alleged use of torture. Efforts to combat rising poverty and unemployment were insufficient and there was infringement of civil and political rights. Jordan's continued cooperation with the United Nations human rights mechanisms and the adoption of the National Action Plan for Human Rights 2016–2025. They also welcomed the development of its legal system and the adoption of a law to fight family violence, and they appreciated that Jordan had accepted recommendations on the promotion of the culture of human rights and guarantees for a fair trial. Also, still concerned tight State control on civil society organizations' registration and funding.¹⁷

6. PROBLEMS OF ESTABLISHING OMBUDSMAN INSTITUTION IN SOME MIDDLE EAST COUNTRIES

The Danish Institute for Human Rights started working in Yemen in 2007. Our main objective is to support the national human

16 <http://www.ijjo.org/en/organizations/general/jordan-national-centre-for-human-rights> Accessed: 15/08/2019.

17 United Nations, Human Rights Council, Human Rights Council adopts the Universal Periodic Review outcomes of Mexico, Mauritius, Jordan and Malaysia, 2019.

rights system in becoming capable of promoting and protecting human rights across the country. But, in early 2011, the wave of Arab uprisings reached Yemen where members of the opposition staged protests against the rule of President Saleh, who had been in power for more than three decades. Following negotiations, Saleh agreed to resign and gained subsequent immunity. Presidential elections in 2012 were followed by a National Dialogue Conference (NDC) process, which was supposed to define the main aspect of a future unified Yemeni state. Although significantly delayed, the NDC was formally finalized, but the outcomes are yet to be implemented. This is mainly because of the instability in Yemen caused by the Houthi rebellion against the sitting president and government. In September 2014, the northern-based Zaidi Shiite Houthi movement took over the Yemeni capital Sana'a, and has since continued to expand its control over different areas of Yemen. Ombudsman/Human Rights institution still not established.¹⁸

King Haman Al-Kfalifa in Kingdom of Bahrain 2011, after mass protests, established Bahrain Independent Commission of Inquiry (BICI). But, this institution was not ombudsman institution. Today, authority regime of the King of Al-Kfalifa still violated human rights. Courts since January 2018 have stripped at least 243 people of their citizenship, including activists, leaving most of them effectively stateless. Authorities also deported at least eight people after stripping their citizenship. The government announced general elections for November 2018 despite serious restrictions on free speech and assembly. The authoritarian regime of the Kingdom in Bahrain still not establishes ombudsman/national human rights mechanism.¹⁹

7. CONSLUSIONS

The Ombudsman/National Human Rights Institution is not rooted in Middle Eastern political countries. Many countries in this region do not have this institution. In addition to the lack of democratic traditions, as well as the wars in this area, totalitarian and Islamist regimes in individual countries, as well as various other instabilities. In countries where this institution exists, experiences

18 <https://www.humanrights.dk/place/yemen> Accessed: 12/08/2019.

19 <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/bahrain> Accessed: 15/08/2019.

are sporadic and dependent on other factors. The oldest institution in this region established in Israel. It already has a long democratic transition, but the issue of potential human rights violations of Palestinians in the personalities of Israeli deputies by public administration has not yet been sufficiently investigated. In Turkey, under the Recep Tayyip Erdoğan Regime in recent years, there have also been human rights abuses and frequent mismanagement. However, depending on the time, this institution in Turkey has shown positive results. The internal instabilities that plagued Egypt and Jordan also affected the human rights/ ombudsman working institution in these countries. In these countries, these are young institutions, which have yet to gain in importance. On the other hand, the protection of citizens and their human rights, especially from abuse by public administrations, requires that it be introduced and gradually given importance to this institution in other countries of the Middle East. It is the best step towards the promotion of human rights, so it will need to continue to establish these institutions in other countries in the region where it does not yet exist in the future.

LITERATURE

Barak A., *Proportionality in the Law – Violation of Constitutional Rights and the Limitations Imposed Thereon* 2010.

Ben-Parath Miriam, “The Ombudsman as Defender of Democracy and Human Rights”, In: Alfred E. Kellermann, Siehr Kurt, Talia Einhorn, *Israel among the Nations* (eds.) Clower Law International, The Hague, the Netherlands, 1998.

United Nations, Human Rights Council, Human Rights Council adopts the Universal Periodic Review outcomes of Mexico, Mauritius, Jordan and Malaysia, 2019.

Parliament of Egypt, Law No. 94 of 2003 on The National Council of Human Rights

Parliament of Turkey, *Law on the Ombudsman*, Official Journal of Republic of Turkey, No. 6328, 2012.

Regional strategy for development cooperation with The Middle East and North Africa (MENA) 2006-2008, The Ministry for Foreign Affairs, Sweden, Stockholm, 2006.

Sander, Gary. Ombudsman and Local Governments, International Local Governments Congress, Venice, 2013.

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Justice/OmbudsmanInstitutionTurkey.pdf>

<https://www.ombudsman.gov.tr/English/organisation-chart/index.html>

<https://www.ombudsman.gov.tr/English/dosyalar/2015-5629-decision.pdf>

<https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/300.aspx#>

<http://www.ijjo.org/en/organizations/general/jordan-national-centre-for-human-rights>

<https://www.humanrights.dk/place/yemen>

<https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/bahrain>

Ahmad Hakky Mohammad

ОМБУДСМАН/ИНСТИТУЦИЈА ЗАШТИТНИКА ПРАВА ГРАЂАНА У ЗЕМЉАМА БЛИСКОГ ИСТОКА

Сажетак

Институција Омбудсмана је релативно новија институција у политичким системима 133 земље у свету. Иако се њени зачеци везују за Шведску где је ова институција основана почетком 19. века, њено рапидно ширење је дошло тек током шездесетих и седамдесетих година 20. века. На Блиском истоку, ова институција постоји тек у неколико земаља. Ова институција наставља своје трајање у региону и неким земљама тек почетком 21. века. Институција Омбудсмана са становишта Блиског истока није блиска политичким системима земаља овог региона, нити је уобичајена за њихов културни амбијент. Ипак, пошто је у питању заштита људских права и контрола јавне администрације, она је потребна и у политичким системима у земљама Блиског истока. У овом раду, посебна пажња биће посвећена Омбудсману/Националној институцији за људска права у одређеним државама Блиског истока.

Кључне речи: Омбудсман, земље Блиског истока, Турска, Израел, Египат, друге земље Блиског истока...

* Овај рад је примљен 15. јануара 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. фебруара 2020. године.

THE EUROPEANIZATION OF THE WESTERN BALKANS, STRENGTHENING THE RULE OF LAW AND FIGHTING THE CORRUPTION

UDC 343.85:343.352(497-15)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1232019.5>

Original scientific paper

Goran Trailov

Abstract

The aim of this paper is to give an overview on how did Europeanization affect the field of the rule of law in the countries of WBs. However, the rule of law is a very broad area, made out of many subareas in the EU's eyes (as it is in general), and tackling all of them would be too broad and for some periods even too complicated. Their analyzing would definitely exceed the maximum allowed number of pages for this paper. This paper, alongside a very brief overview of the field of the rule of law in WBs countries, will also focus more closely on the fight against the corruption, and in order to make it even more narrow, the emphasis will be on the two current EU candidate WBs countries, Serbia and Montenegro. The results presented in the concluding remarks are somewhat expected given the history and the current state of the two case countries, as well as the WBs overall. The still much needed reform in the field

of the rule of law, and specifically in fighting the corruption is a must for these countries.

Keywords: Europeanization, Western Balkans, rule of law, corruption, Serbia, Montenegro.

1. INTRODUCTION

The creation of the European Coal and Steel Community (ECSC) and then the European Economic Community (EEC) did not indicate that integration would at one point reach a level where respect for the rule of law, good governance or respect for human rights would be of a highest and crucial importance. There are three whys and wherefores to the rule of law not being on the European Union's agenda until the very 90s. First, the European Union (EU), starting from the Community, has undergone a major transformation from its origin. From being an economic project designed to ensure free trade between member states, to a very complex organization with transnational features and a wide range of activities. Second, the EU's enlargement policy, as a separate idea, was created only in the 90s as a response to the request for enlargement to Central and Eastern Europe (CEE). And a third reason, for a delayed interest in the rule of law in countries that have had contractual relationships with the EU, might be in the parallel existence of both regional and international organizations which have designated their existence to promotion, protection and operation under the field of the rule of law, such as United Nations, Council of Europe and Organization for Security and Co-operation in Europe. However, ever since the fall of the iron curtain and the following attempts to enlarge EU towards CEE, rule of law has emerged as a major policy matter.

Following the adoption of the Maastricht Treaty at the European Council summit held in Copenhagen in 1993, the European Union had for the first time precisely defined the conditions that each candidate country must meet in the accession process. The institutional change embodied in the so-called Copenhagen criteria

was further divided into political, economic and legal criteria. For this thesis the political criterion is paramount. It underlines that each candidate country for its membership requires stable political institutions, stability of the rule of law, respect for human rights, as well as the protection of national minorities. Establishing strong rule of law still remains a key challenge in the Western Balkans (WBs)¹ A process in which a country is doing the most in order to fulfill the political criteria in the recent literature has been termed under *Europeanization*. Europeanization is at glance understood as domestic change in which the EU is wholly or partially involved. It is marked as a process in which a change or reform is inevitable. As a process it has been widely recognized as a period of shifting opportunities that brings new openings and resources for a candidate country.

The aim of this paper is to give an overview on how did Europeanization effect the field of the rule of law in the countries of WBs. The rule of law is a very broad area in the EU's eyes (as it is in general), and it usually analyses it as a big area that is made out of many subareas, such as: functioning of the judiciary, the fight against corruption, the fight against organized crime, protection of human rights and minorities, immigration and the cooperation in fight against drugs and terrorism. All of these subareas are surely in a need of a big reform. However, tackling all of them would be too broad, plus for some periods even too complicated. Their analyzing would definitely exceed the maximum allowed number of pages for this paper. Therefore, in this paper, alongside a very brief overview of the field of the rule of law in WBs countries, paper will focus more on the fight against corruption. In order to make it even more narrow, the emphasis will be on the two current candidate WBs countries, Serbia and Montenegro.

2. BUT WHAT IS EUROPEANIZATION?

Given the great interest, a profuse literature on Europeanization has been produced in a very short period of time which often

¹ *Western Balkans*, as a term, is an actual Brussels construction and more so political than geographical one, where all countries share a common perspective and framework of European integration, and was officially introduced in 1998 by the Austrian Presidency of the EU. It refers to the countries of Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo*, Republic of North Macedonia, Montenegro and Serbia.

becomes impossible to be managed unless a clear research focus as well as a pre-systematization of it is undertaken in advance.² The problem is not that different authors assign different meanings to Europeanization- that can well be seen as an indicator of a vibrant debate. Instead, the potential risks refer to concept misformation, conceptual stretching, and degreeism.³

However, if one has to present a general review of the literature on Europeanization, one can distinguish two main pillars. The first one regards the *theoretical approach* on Europeanization, trying to build a more general understanding of the topic, while the second one is an *issue related* approach with the intention of detailing it to very specific topics. The literature on Europeanization theoretical approach can be clustered first as literature around the concept of Europeanization which is primarily of an explorative character trying to better describe the process that the concept entails, and secondly as literature which aims on the explanatory character trying to find the causality of the Europeanization process. By choosing issue related approach on Europeanization, one can distinguish on the one hand a literature whose main focus is on very specific domains of political processes, e.g. policies, interest groups, political parties, and on the other hand a literature whose main focus is country-specific. The latter can be than grouped further to the literature that deals (exclusively) with the EU member states, with candidate countries or with non-candidate countries, but still on the EU proximity.⁴ After the growing literature of Europeanization examining the impact of European integration process on domestic developments of EU member states, there was also a considerable literature dealing with the Europeanization process on the candidate countries. The literature on the candidate countries is characterized by its attempts not only to research the impact of EU enlargement on different domestic issues, but again, to theorize this process.

But, how do we define what term Europeanization essentially is? The literature today on Europeanization is struggling on finding an *all-inclusive* definition that can be academically widely accept

2 Dorian Jano, *The Europeanization of Western Balkans*, VDM Verlag Dr. Muller, 2010, p. 11.

3 Claudio Radaelli, "The Europeanization of Public Policy", in: Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 28.

4 Dorian Jano, *The Europeanization of Western Balkans*, VDM Verlag Dr. Muller, 2010, p. 12.

ed. For that reason it is imperative to take a look at few definitions given in the past.

One of the earliest concrete definitions of Europeanization as a process once institutions are put in place was coined by Robert Ladrech: "Europeanization is an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that European Community (EC) political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making."⁵ By organizational logic Ladrech here speaks of the adaptive processes of organizations to a changed or changing environment. In doing so, he emphasizes the role of adaptation, learning, and policy change.⁶

Risse, Cowles, and Caporaso, in their introduction to Cowles et al., have provided yet another definition: "We define Europeanization as the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem-solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules".⁷

Drawing upon Ladrech's definition, Claudio Radaelli, professor of Public Policy Analysis at UCL, proposed the most quoted definition of Europeanization. He defined it as a "process of construction, diffusion, and institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles (ways of doing things) and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies".⁸ This definition stresses the importance of change in the logic of political behavior. Since Europeanization involves the domestic assimilation of the EU policy and politics, definition refers to processes of institutionalization. It also accommodates both organizations and individuals. It can be so applied both to the EU member states and other

5 Robert Ladrech, "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France", *Journal of Common Market Studies* vol. 32, no. 1, UACES, 1994, p.69.

6 Ibid.

7 Maria Green Cowles, James Caporaso and Thomas Risse, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell: Cornell University Press, 2001, p.3.

8 Claudio Radaelli, "The Europeanization of Public Policy", in: Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p.30.

countries. Definition does not mention EU laws or decisions of a similar level, but EU public policy because it includes modes of governance which are not targeted towards law making, such as the open method of coordination. Definition stresses the making of policy, without assuming that there is a coherent, rational layer of EU decisions from which Europeanization descends.⁹ It is grounded in an understanding of Europeanization as interactive process, and not a simple process of uni-directional reaction to Europe.

Europeanization entails not only the domestic adaptation to EU norms, laws, and rules (top-down), but also the changes in the dynamics of Europeanization as a result of domestic change (bottom-up). The top-down approach considers Europeanization as a reaction to the influence at the EU level and thus defines the concept as an independent, explanatory variable. Common to all top-down definitions of Europeanization is that they view the pressure to change at the EU level as a necessary condition for Europeanization to occur.¹⁰ The bottom-up approach analyses the domestic level before the EU pressure begins and then follows participation of the country in negotiations at the EU level, ending with the process of implementing EU regulation. Instead of starting at the level of EU policies and then following their influence on domestic actors and policies, it begins and ends at the level of domestic political interactions.¹¹ In practice, bottom-up and top-down processes often take place simultaneously.

The theoretical added value of Europeanization lies primarily in the need to generalize on the mechanisms through which European political strategies, discourses, policies and institutions have affected domestic political systems. To this respect, Europeanization scholars have looked greatly into placing Europeanization in a *new institutionalism* theory.¹² Institutional approaches, as such, put at the center of their object of enquiry the role of institutions in decision-making processes and, more generally, in the functioning

9 Ibid.

10 Goran Bandov and Nikolina Herceg, Research on Europeanization in Literature: From the Top-down Approach to Europeanization as a Multi-directional Process, *CADMUS* vol. 3, no. 5., Cadmus Journal Services Inc., 2018, p.138.

11 Ibid., p. 137.

12 Maarten Vink and Paolo Graziano, "Europeanization: Concept, Theory, and Methods", in: Simone Bulmer and Christian Lesquene (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 39.

of political systems.¹³ From this stance, Europeanization studies have mobilized all strands of the new institutionalist approaches- historical, rational choice, and sociological.¹⁴ The construction and diffusion of EU ideas, and the socialization provided by EU institutions and policies, have constituted a motor of change in their own right. Political change may be less visible than in the other cases, but some authors like Checkel, have argued that this form of Europeanization may be as powerful as more conventional forms of Europeanization in more classic institutional and policy domains of the EU.¹⁵

To conclude, common sense indicates that Europeanization has something to do with the infiltration of the European dimension in national arenas of polity, politics and policy, a well good point raised by Mrs. Börzel. Trying to place, explain and connect Europeanization to already existing grand theory would definitely exceed the ambition of this paper, and at this point of time the absence of this direct connection might be seen as the gap in the currently existing literature. Its eclecticism simply stems from it not being a single theory, but rather a distinct set of research *foci*.¹⁶

3. THE RULE OF LAW AND THE WESTERN BALKANS

The WBs represent a unique laboratory for exploring a wide array of parallel tracked political processes. Over the past three decades, the region has experienced manifold state disintegrations, violent and non-violent conflict between and within countries, as well as a delayed transition to democracy and market economy. All of these experiences have been framed through the concurrent, overlapping, and conflicting dynamics of nation and state building, and aspirations to join the European Union.¹⁷

13 Ibid., p. 34.

14 See more at: Peter Hall and Rosemary Taylor, Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies* vol. 44, no. 5, Political Studies Association and Wiley, 1996.

15 Jeffrey Checkel, "The Europeanization of Citizenship?", in: Maria Cowles, James Caporaso and Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe? Europeanization and Domestic Change*, Cornell: Cornell University Press, 2001, p. 183.

16 Kevin Featherstone, "Introduction: In the name of 'Europe'", in: Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003, p. 20.

17 Soeren Keil, Introduction: Europeanization, State-Building and Democratization in the Western Balkans, *Nationalities Papers* vol. 41, no. 3, Routledge, 2013, p.345.

European Union in its Article 2 of the Treaty on European Union (TEU) is said to be founded on many values, including the value for the rule of law, albeit Article 2 does not provide for its definition. The Union has ever since been in search for a definition that would suit all member states and then new, at a time candidate, countries. European Commission delivered on an analysis in which it defined the rule of law as present when “all public powers always act within the constraints set out by law, in accordance with the values of democracy and fundamental rights, and under the control of independent and impartial courts. The rule of law includes, among others, principles such as legality, implying a transparent, accountable, democratic and pluralistic process for enacting laws; legal certainty; prohibiting the arbitrary exercise of executive power; effective judicial protection by independent and impartial courts, effective judicial review including respect for fundamental rights; separation of powers; and equality before the law”.¹⁸

Article 7 of TEU therefore provides “a legal and political early warning system in case of a risk of breaches of EU’s core values, and a sanctions mechanism in the event of a serious and persistent breach by a member state”.¹⁹ Nonetheless, there can be seen some considerable hurdles for the Union to be involved. First as to substantive application, action may only be based where there is a clear risk of a serious fissure of the rule of law. Second, there are procedural hurdles, whereby action may be initiated only if four-fifths of the member states agree there is such a clear risk of a serious breach. Lastly, with regard to punishment, at the first instance, only warning is available and if the Council considers that the situation deserves more serious reaction, then a state’s membership rights may be suspended.²⁰ The criticism of EU’s guardian role of the rule of law does not seem to stop there. Union can be challenged by the governments it targets through the early

18 Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council And The Council, Further strengthening the Rule of Law within the Union, European Commission, Brussels, 04/04/2019; COM (2019) 163 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN>

19 Theodore Konstadinides, *The Rule of Law in the European Union. The Internal Dimension*, Hart Publishing, 2017, p.45

20 Helena Raulus, “The Growing Role of the Union in Protection of Rule of Law”, in: Flora A.N.J. Goudappel and Ernst M.H. Hirsch Ballin (eds.), *Democracy and Rule of Law in the European Union. Essays in Honour of Jaap W. de Zwaan*, ASSER Press, 2016, p.28.

warning mechanism for using an abstract given conception of the rule of law as the perfect excuse to legitimize the penetration of EU into national affairs without express Treaty authorization, which can then lead to negative government propaganda about the actual role of the EU.

To sum it up, the rule of law appears to stand as a pillar in four distinctive areas of EU identity and activity. First, as a fundamental value upon which the EU itself is founded. Second, as a requirement of the trust indispensable for the functioning of the internal market. Third, as an important element in the Union's external relations and fourth, as an eligibility criteria for EU membership.²¹ It can be noticed that with the passing of time throughout the 90s, the rule of law in WBs countries has progressively weakened. Weak governments, incapable or unwilling to impose the rule of law, have enabled the general non-respect of legislation, therefore making lawless activities become common practice at all levels. The absence of substantial judiciary reforms has also led to increased corruption within the judiciary, and the enforcement of informal rules where personal contacts become of primary importance.

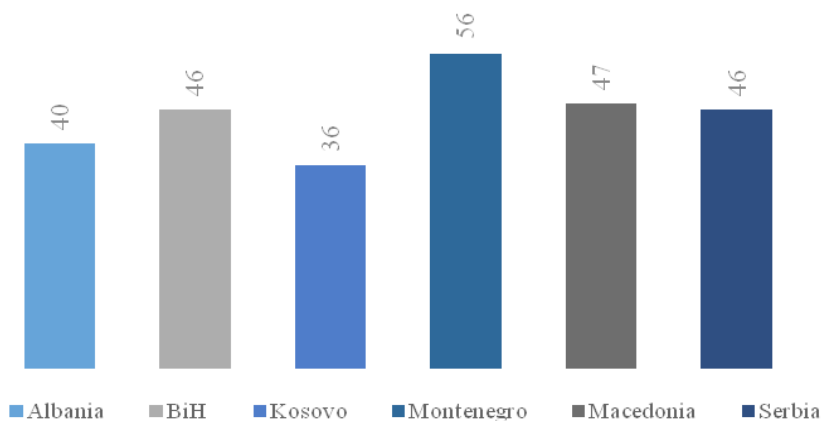
Most WBs countries, according to various international organizations, are still considered the most corrupt among all transition countries. This is however not specific to the WBs, but is also common in countries in Central and Eastern Europe, appearing as a by-product of the process of radical economic reforms implemented as part of the transition to a market economy. Today in their Constitutions, all of the WBs countries confess to the rule of law as either one of their fundamental values (Republic of North Macedonia), by declaring their country is based (Serbia, Montenegro, Albania) or operates (Bosnia and Herzegovina) under the rule of law, or stating that country is being governed with the full respect for the rule of law (Kosovo). "The top-down institutional promotion of the rule of law employed by the EU, empowered by the golden carrot of full membership has generated unique, broad-based, and long-term support for reform and progress toward EU membership in the WBs. However, the results of the ongoing efforts relating to the rule of law have thus far led to redistributive, capacity-related,

21 Marko Kmezić, "EU Rule of Law Conditionality: Democracy or 'Stabilitocracy' Promotion in the Western Balkans?", in: Jelena Džankić, Soeren Keil and Marko Kmezić (eds.), *The Europeanisation Of The Western Balkans. A Failure of EU Conditionality?* Palgrave Macmillan, 2019, p.94.

and short-term outcomes rather than sustainable and transformative change in the current EU aspirants”²².

In the rule of law field, according to the WGI’s percentile rank from 0 to 100 that indicates rank of country among all countries in the world, with 0 corresponding to the lowest rank and 100 corresponding to highest rank, WBs for the available decade (2008-2018) show a somewhat decent stand Montenegro with the highest, and Kosovo with the lowest rank (see Figure 1).

Figure 1: Rule of law in the WBs for a 2008-2018 period.



Source: The Worldwide Governance Indicators (WGI), available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

4. THE STATE OF CORRUPTION IN SERBIA AND MONTENEGRO

Short Overview

As in the case of Europeanization and the rule of law, there is no single and fully agreed upon definition as to what constitutes corruption. The most common definition of individual corruption in present literature is that it is “the abuse of public office for pri-

²² Ibid. p.87.

vate gain”.²³ Corruption is almost always defined as a deviation from the norm because it presupposes that authority or office are entrusted to someone not to promote private gain of any kind (for self or others), but to promote the public interest, in fairness and impartiality.²⁴

Since the 90s, anti-corruption measures have been crucial for accession to the EU, since corruption undermines the basic democratic values, stability of institutions, and economic growth necessary to meet the Copenhagen criteria.²⁵ However, at the start of the accession talks, corruption in the context of the WBs was only mentioned after organized crime, which was considered the primary concern for the region. The importance of corruption started to rise around the time of the Berlin Process in 2014, when a *zero tolerance policy* on corruption was considered vital for achieving sustainable economic growth. It is a strong belief that WBs countries might be more prone to corruption due to the culture of informal business dealing which developed in the wake of communism.

4.1. Serbia

At the outset of the transitional reforms, Serbia faced a legacy of endemic corruption. From old Yugoslavia, Serbia inherited a very politicized sector and widespread party patronage, further compounded by the authoritarian reign in the 90s. Serbia therefore entered the transition reforms in the 2000s with a dysfunctional and nearly non-existent anti-corruption framework. The corruption was present in the executive branch, the judiciary, police and the legislature. With no doubt, the fight against corruption was paramount for a successful transition towards a market-based economy which would be based on a functioning rule of law. Even with EU's presence at this time, Serbia's first step toward fighting corruption was noticed in a different international playground, specifically in its joining the Group of Countries against Corruption of the Council

23 Vito Tanzi and Hamid R. Davoodi, Corruption, Public Investment, and Growth, *IMF Working Paper no. 97/139*, IMF, 1997, p. 5.

24 Alina Mungiu Pippidi, *Controlling Corruption in Europe*, Berlin: Barbara Budrich Publishers, 2013, p. 9.

25 Velina Lilyanova, *Anti-Corruption Efforts in the Western Balkans, briefing European Parliament*. European Parliamentary Research Service, 2017, p.3.

of Europe (GRECO) in 2003 in order to harmonise corruption laws with the international standards. Serbia's commitment to making this work is best seen in creating specialized agencies. Still, the corruption was high, progress was always seen as slow and patchy due to the lack of political will to curb corruption. Because of the scarce progress in the fight against corruption the trust in political institutions soon slumped across the region, amounting to levels far below the, at the time, average level in the EU.²⁶

In 2010, six years before opening the two crucial negotiating chapters, Serbia was on its steady way to reform in order to lower the corruption. In its 2010 *Action Plan for Fulfillment of Priorities [...] with The Aim of Accelerating Candidate Country Status*, Serbia stated that there has been a little progress in the investigation and prosecution of corruption cases with the number of final convictions remaining very low. In the same document it is said that it was upon the Ministry of Interior to introduce a reliable mechanism for lodging complaints against corruption and protecting citizens who report corruption. Following years the fight against corruption had been a top declarative priority for Serbia. However, Commission in its 2014 Report on Serbia, covered a long list of shortcomings. It warned that the National Anti-Corruption Strategy and action plan for 2013-2018 "had yet to mirror the strong political impetus to fight corruption"²⁷ and that the Agency continues to underperform in areas such as dealing with requests to investigate conflicts of interest and also adding that it "needs to carry out in-depth verification of political parties' financing."²⁸ Rule of law in its entirety cannot be measured in numbers, however corruption sometimes can. That is done by having dealt with successfully closed cases. Cases such as real-life citizens' corruption experiences and state budget expenses as an outcome of corruption in the public procurement sector. These cases do not appear in large numbers, but when they are numbered, then they are perceived as a good fight in order to combat corruption. On the other hand, cases such as effects of nepotism or cases of bigger corruption, are

26 Ognian Shentov, Ruslan Stefanov and Boyko Todorov, *Anti-corruption reloaded: An assessment of Southeast Europe*, SELDI, 2014, p. 48.

27 European Commission, *Serbia Progress Report 2014*, Brussels, 08/10/2014; COM (2014) 700 final. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf

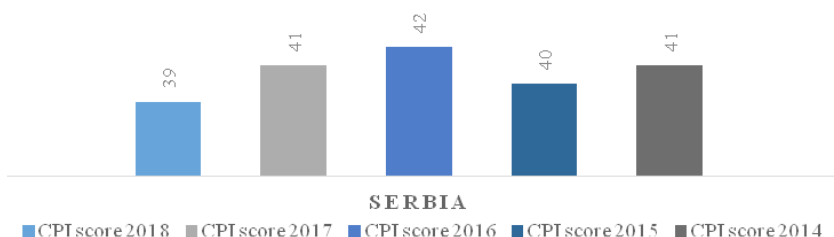
28 *Ibid.*

quite difficult to assess. Europeanization is the strongest in its aim to strengthen the rule of law.

Priorities in the fight against corruption given by the most important body, the Anti-corruption Agency, for 2019 are as follows. First, in the area of political corruption it is crucial to deal the issues such as: putting legal limitations of public officials' campaigning and establishing of independent oversight of rules related to the future elections and campaigns. Second, in terms of the anti-corruption plans it is important to better identify reasons for non-achievement of National Anti-corruption Strategy 2013-2018 goals, and to adopt new Strategy that would contain accountability measures. Also, thorough revision of the Action Plan for Chapter 23 is needed, perhaps by adding new activities and providing more precise indicators of success. Finally, in prosecuting and punishing corruption public prosecutors should investigate all suspicions on corruption and they should not wait for anyone to submit criminal charge. Prosecutors should publish information about the outcome of every investigations, including in the case that where no criminal charge was identified. Even further, there should be a legal duty to prepare and publish explanatory note for all decisions, including the government conclusions. To reduce the corruption and to improve the rule of law in Serbia it is important to stop with the practice of contracting based on interstate agreements where transparency and competition may be excluded (this being closely connected to the *Savamala* case).²⁹ According to the CPI, the corruption since the starting period of Europeanization process, that being the time from when Serbia had opened its negotiations (2014), seems to be on the same level (Figure 2.) with a very little deviation.

29 Anti-Corruption Agency, *Annual report of the ACA 2018*. <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/05/ACAS-2018-REPORT-1.doc>

Figure 2. Corruption Perceptions Index for Serbia for 2014-2018.



Source: Transparency International

4.2. Montenegro

Montenegro, at fewer than 700,000 inhabitants is the smallest country engaged in accession talks, but also the most progressive in terms of membership negotiations. Improving the anti-corruption fight was included among the seven key priorities put forward by the European Commission before the opening of membership negotiations. The dominance of corruption has been one of the major concerns in Montenegro's EU accession process. Current institutional framework for the fight against corruption in Montenegro is described by relevant institutional organizations and experts as too broad and dysfunctional, it is not giving visible results, and it is a target of the European Commission and international organizations' critics. In 2015 Commission gave few directions Montenegro should look at in order to prevent corruption. That was to be done by establishing a fully operational anti-corruption agency by 1st of January 2016 and by establishing track records in combating corruption, in particular in high-level cases.³⁰ Institutions that are dealing with overpowering of political corruption and coordinating work of the anti-corruption institutions such as Directorate for Anti-corruption Initiative, Commission For Prevention of the Conflict of Interests and State Electoral Commission, are facing lack of the funds for their work, lack of human and technical capacities, and legal frame that regulates their work is disabling

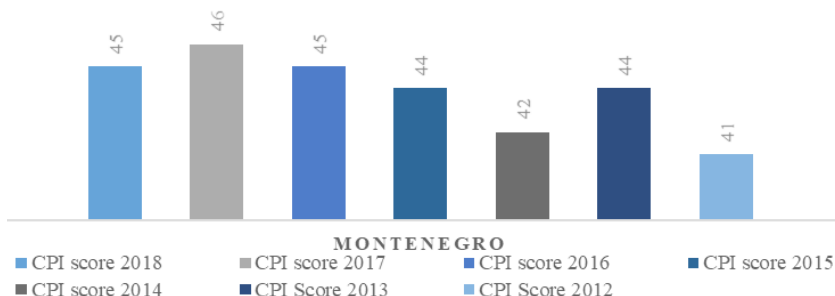
30 European Commission, *Montenegro Progress Report 2015*, Brussels, 10/11/2015, SWD (2015) 210 final. https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf

their actions in that degree that it makes obtaining of significant results, impossible.

The new rulebook on the internal organization of the Anti-corruption Agency was adopted in October 2018, providing for increased administrative capacity of the Department for Prevention of Conflict of Interest and Control of Political Party Financing. The Agency established a connection to the Central Population Registry and Securities Commission for the purpose of controlling income and asset declarations. The newly established access to the registry of fines and misdemeanor records enables the Agency to record misdemeanor orders. As in Serbia, Montenegro's Agency continued addressing the limited impact of the Law on Lobbying through awareness raising and outreach to public administration, local self-government and Parliament. In 2019 Montenegro Report, it is also said that country has some level of preparation in the fight against corruption, but that limited progress has been made. Indictments for corruption-related offences were lodged in 12 cases of high-level corruption against 31 individuals, including mayors and public officials, and two legal entities. Trials are ongoing in 24 other cases of high-level corruption against 61 individuals and three legal entities. But, the high number of cases ending with plea bargains further raises concerns about transparency and consistency of the courts' sanctioning policy. It is interesting to notice that data extracted from Commission's Montenegro Reports, for time period of 2016-2018, does not acknowledge area in the field of corruption where *no progress* was made whatsoever. Of the 30 cases of inexplicable wealth the Agency opened in 2018 (2017: 24, 2016: 49), it has so far closed 28 inquiries. However, it does not appear that these efforts have contributed to the detection and prevention of corruption, since no irregularities were found.³¹ According to the CPI, the corruption since the starting period of Europeanization process, that being the time from when Montenegro had opened its negotiations (2012), seems to be on the same level (Figure 3.) with barely noticeable change.

31 European Commission, *Montenegro Progress Report 2019*, Brussels, 29/05/2019, SWD (2019) 217 final. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>

Figure 3. Corruption Perceptions Index for Montenegro for 2012-2018.



Source: Transparency International

5. CONCLUDING REMARKS

In order for this fight against corruption to succeed, there needs to be effective cooperation between all relevant anti-corruption, judicial and law enforcement bodies. But, as shown above, lack of institutional cooperation which cannot operate without some political interference, is indeed a common feature for both WBs case countries. To that point the primary obstacles to reform in such captured states are not technical or financial, but political and human. Rule of law reform will succeed only if it gets at the fundamental problem of leaders who refuse to be ruled by law. To this very day, countries like Bulgaria and Romania are on the *no* satisfactory track in curbing the corruption. More than 10 years ago, on the exact same day they joined the EU, European Commission established a Cooperation and Verification Mechanism (CVM) as a way to assess reform against corruption. But, the most important role of this mechanism was to alleviate the reluctance of many member states to admit Bulgaria and Romania to the EU.

Nonetheless, both case countries are showing willingness in order to fulfill all of the EU requirements. Still, it does take two to tango. To that point, European Union is there to give a clear direction in order to correctly align all the *aquis* in this area with already existing rules on the EU level, but more importantly, countries as the ones in need for this direction, need to work harder in order to seize the corruption at all levels. Europeanization of the WBs is

still an ongoing, long and perhaps exhausting, but very thorough process. The WBs countries themselves are in the process of constant transition, and thus unable to respond to a non-stop changing demands in a timely and adequate manner. They are trapped in a constantly evolving negotiation process. However, there is no getting involved in the entire process of negotiation for accession if a country is not willing to fully cooperate with what the Union has to say, in order to come to the one outcome they strive for, the full membership to the EU.

REFERENCES

Anti-Corruption Agency, Annual report of the ACA 2018. <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/05/ACAS-2018-REPORT-1.doc>

Bandov Goran and Herceg Nikolina, Research on Europeanization in Literature: From the Top-down Approach to Europeanization as a Multi-directional Process, *CADMUS vol. 3, no, 5.*, Cadmus Journal Services Inc., 2018, pp. 134-144.

Checkel Jeffrey, "The Europeanization of Citizenship?", in: Maria Cowles, James Caporaso and Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe? Europeanization and Domestic Change*, Cornell: Cornell University Press, 2001, pp. 180–197.

Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council And The Council, Further strengthening the Rule of Law within the Union, European Commission, Brussels, 04/04/2019; COM (2019) 163 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN>

Cowles Green Maria, Caporaso James and Risse Thomas, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell: Cornell University Press, 2001.

European Commission, Montenegro Progress Report 2015, Brussels, 10/11/2015, SWD (2015) 210 final.

https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf

European Commission, Montenegro Progress Report 2019, Brussels, 29/05/2019, SWD (2019) 217 final.

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>

European Commission, Serbia Progress Report 2014, Brussels, 08/10/2014; COM (2014) 700 final. https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf

Featherstone Kevin, "Introduction: In the name of 'Europe'", in: Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003, pp. 3-26.

Hall Peter and Rosemary Taylor, Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies vol. 44, no. 5*, Political Studies Association and Wiley, 1996. pp. 936–957.

Jano Dorian, *The Europeanization of Western Balkans*, VDM Verlag Dr. Muller, 2010.

Keil Soeren, Introduction: Europeanization, State-Building and Democratization in the Western Balkans, *Nationalities Papers vol. 41, no. 3*, Routledge, 2013, pp. 343–353.

Kmezić Marko, "EU Rule of Law Conditionality: Democracy or 'Stabilitocracy' Promotion in the Western Balkans?", in: Jelena Džankić, Soeren Keil and Marko Kmezić (eds.), *The Europeanisation Of The Western Balkans. A Failure of EU Conditionality?* Palgrave Macmillan, 2019, pp. 87-109.

Konstadinides Theodore, *The Rule of Law in the European Union. The Internal Dimension*, Hart Publishing, 2017.

Ladrech Robert, "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France", *Journal of Common Market Studies vol. 32, no. 1*, UACES, 1994, pp. 69-88.

Lilyanova Velina, Anti-Corruption Efforts in the Western Balkans, briefing European Parliament. European Parliamentary Research Service, 2017.

Mungiu Pippidi Alina, *Controlling Corruption in Europe*, Berlin: Barbara Budrich Publishers, 2013.

Radaelli Claudio, "The Europeanization of Public Policy", in: Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 27-56.

Raulus Helena, "The Growing Role of the Union in Protection of Rule of Law", in: Flora A.N.J. Goudappel and Ernst M.H. Hirsch Ballin (eds.), *Democracy and Rule of Law in the European Union. Essays in Honour of Jaap W. de Zwaan*, ASSER Press, 2016, pp. 25-38.

Shentov Ognian, Stefanov Ruslan and Todorov Boyko, *Anti-corruption reloaded: An assessment of Southeast Europe*, SELDI, 2014.

Tanzi Vito and Davoodi R. Hamid, *Corruption, Public Investment, and Growth*, IMF Working Paper no. 97/139, IMF, 1997.

Vink Maarten and Graziano Paolo, "Europeanization: Concept, Theory, and Methods", in: Simone Bulmer and Christian Lesquene (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

Горан Траилов

ЕВРОПЕИЗАЦИЈА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА, ЈАЧАЊЕ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Сажетак

Циљ овог рада је да прикаже како је европеизација имала учинак на област владавине права у земљама Западног Балкана. Ипак, владавина права је веома широко подручје, које се састоји од много подобласти у светлу Европске уније (а и генерално), и бављење свима њима би било превише широко и у неким периодима чак и превише компликовано. Њихова анализа би свакако превазишла дозвољени максимум овога рада. Овај рад, поред веома кратког прегледа области владавине права у земљама Западног Балкана, ће се такође ближе фокусирати на борбу против корупције, и у циљу још ближе конкретизације, нагласак ће бити на две државе Западног Балкана са тренутним статусом кандидата, Србији и Црној Гори. Резултати представљени у закључном делу су донекле и очекивани, имајући у виду историју и тренутно стање ових двеју студија случаја, као и Западног Балкана уопште. Веома потребна реформа у области владавине права, и посебно у области борбе против корупције, је неопходан услов за ове земље.

Кључне речи: Европеизација, Западни Балкан, владавина права, корупција, Србија, Црна Гора.

* Овај рад је примљен 27. јануара 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. фебруара 2020. године.

PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN SERBIA - SIGMA Monitoring Report 2019

UDC 35.07(497.11)“2019”

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1232019.2>

Original scientific paper

Stevan Lilić*

In context of the public administration reform implementation program, SIGMA – OSCE presented key finding of its Serbia 2019 Monitoring Report. The event brought together high-level SIGMA experts, representatives and officials from various government bodies and civil society organizations, as well as representatives from the European Commission and the EU Delegation, to discuss the current challenges and priorities in the areas of public service and human resource management and public service delivery.** The opening speeches were given by Dr. Gregor Virant (Head of SIGMA), Sem Fabrizi (Ambassador and Head of Delegation of the European Union to the Republic of Serbia), Prof. Mihailo Jovanović (Director at Office for Information Technologies and e-Government), Branko Ružić (Minister of Public Administration and Local Self-Government) and Ana Brnabić (Prime Minister of Serbia). The detailed key-note presentation of the Key Findings and Recommendations of the SIGMA 2019 Monitoring Report for Serbia in the Areas of areas of Public Service and Human Resource Management and Public Service Delivery was delivered by Annika

* Stevan Lilić, PhD, university professor of Administrative Law and Public Administration (www.slilic.com).

** The report was published as *The Principles of Public Administration: Monitoring Report Serbia - Public Service and Human Resource Management*, SIGMA-OSCE, Paris, May 2019 (available on <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>). The event was held in Belgrade on October 2, 2019.

Uudelepp from the SIGMA team, followed by lively interactive discussion sessions moderated by Milena Lazarević from the Center for European Policy. Focus areas for the 2019 Monitoring Report were selected jointly by the Organization for Economic Co-operation and Development and the European Commission, as the selected areas of public service and human resource management and public service delivery are considered relevant to Serbia's European Union integration process and are important aspects of the policy dialogue relating to the ongoing accession negotiations. The 2019 Monitoring Report follows up on the 2017 analysis and recommendations and provides an overview of the "state of play" and main developments with a detailed analysis based on related SIGMA Principles of Public Administration measured against the indicators of the Methodological Framework for the Principles of Public Administration.¹

Public Service and Human Resource Management. The SIGMA 2019 Monitoring Report for Serbia covers six principles for public service and human resource management area: a) scope of public service; b) policy and legal frameworks for professional and coherent public service; c) recruitment of public servants; d) direct or indirect political influence on senior managerial positions; e) remuneration system of public servants is based on job classification; f) professional development of public servants.

Scope of public services. In the area of "scope of public services", the analysis shows (pp. 8-10) that the legal basis for establishing the horizontal and vertical scope of the civil service are acceptable. The key laws regulating the scope of the civil service are the Law on State Administration (2005, 2018) and the Law on Civil Servants (2005, 2018). The Report states that the scope of the civil service remains solid, with an enhanced material scope (and the introduction of a competency framework) at the end of 2018. The horizontal scope was also improved. However, the promotion and termination of employment of public agencies' staff is still not governed by merit-based rules. Despite the clear legal distinction between political posts and senior civil service posts, two-thirds of senior civil service posts have not been selected on a competitive

¹ *The Principles of Public Administration*, SIGMA - OECD, Paris, 2017; *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, SIGMA - OECD, Paris, 2019. (www.sigmaweb.org/publications).

basis which blurs the distinction between the political appointees and senior civil service posts in practice.

Policy and legal frameworks for public service. In the area of “policy and legal frameworks for professional and coherent public service” the analysis shows (pp. 10-13) that the political responsibility for the civil service is vested in the Ministry of Public Administration and Local Self Government. Apart from the existing Human Resource Management Service (SUK) which reports to the Secretary General of the Government, in 2017 the National Academy for Public Administration (NAPA) was established as a new institution responsible for training civil servants that reports to the Ministry. The Report states that the human resource management policies and institutional set-up are in place, but the fact that several institutions with different reporting lines are in charge of policy co-ordination and monitoring in this area poses a risk for effective implementation. Also, no improvement is noted in the Human Resource Management Information System register which is not adequately updated or connected to other national databases, in turn having the effect that human resource management analytical reports practically cannot be created.

Recruitment of public servants. In the area of “recruitment of public servants”, the analysis shows (pp. 14-18) that in practice there were no significant changes in the existing system of recruitment and selection of civil servants. As the provisions of the 2005 Law on Civil Servants were still in force, the challenges in implementation described in the SIGMA 2017 Monitoring Report remained the same, including an overly bureaucratic procedure that did not guarantee merit-based selections. Job announcements did include requirements based on legislation and job descriptions, but an interview without any written tests remained the main selection method in many institutions. Non senior-managerial candidates who are not appointed have the right to appeal recruitment decisions to the Government Appeals Commission and then to the Administrative Court. Concluding, the Report states that in 2017, the number of appeals against recruitment decisions significantly rose in comparison to the previous year, amounting to 27.4% of all appeals and that overall, the Administrative Court decisions were favorable to dismissed civil servants, by reinstating them to civil service positions.

Direct or indirect political influence. In the area of “direct or indirect political influence on senior managerial positions”, the analysis shows (pp. 18-23) that direct and indirect political influence on filling senior managerial positions is one of the critical issues in the civil service. This section of the Report (prepared by SIGMA expert Primož Vehar) deserves special attention, as statistics show that the number of officials occupying managerial administrative positions with a temporary status of “acting head” remains very high. The term “acting head” denotes a senior civil servant appointed for a limited period, without a competitive procedure. Senior managerial civil servants include: heads of subordinate bodies of ministries (special organizations and internal bodies of ministries) and their deputies and assistants; heads of services of the Government and their deputies and assistants; deputies and assistants of the Secretary-General of the Government; heads of sectors in ministries (assistant ministers) and secretary- generals of ministries; and the Republic Public Attorney and the Deputy Republic Public Attorney. The Law on Civil Servants refers to this category of personnel as “appointed positions”. The analysis shows that the number of “acting heads” increased from 207 in 2016 to 209 in March 2019, and represents 55% of the total number of 377 senior civil service positions. In 2018, only 19 posts were filled on the basis of a competition as stipulated by the Law on Civil Servants (13 senior civil servants were dismissed). The total number of implemented vacancy procedures in 2018 was 62 (38 opened internally and 24 opened externally), and that 59 procedures were finalized (compared to 24 in 2017 and 35 in 2018). This total - 19 appointments out of 59 - is extremely low, indicating that the root of the problem lies in a failure of the political level to make appointments and conclude the competitive procedures.² Amendments to the Law on Civil Servants in 2018 were adopted with the aim to address this issue in several ways. The amendments to the law and the Decree on Carrying Out Internal and Open Competitions for Filling Posts in State Bodies contain several measures intended to reduce the number of “acting heads”. A selection procedure for a senior civil servant position must be initiated 90 days prior to the

2 Details on the statistics are given in the Monitoring Report graphic presentations on the number of senior civil servants positions in the 2013 to March 2019 period (p. 18); the number of senior civil service positions and number of acting heads in the 2017 to 2019 period (p. 20); the appointment of senior civil servants in March 2019 (p. 20), and the recruitment procedures completed on time and subsequent appointments of senior civil servants in 2016 and in 2018 (p. 21).

expiration of the mandate of the existing one (or in the case of posts that were not occupied immediately after the amendments took effect). An “acting head” should only be a civil servant employed on a permanent basis (in March 2019, out of the 209 “acting heads” only some 50% are civil servants). If no senior civil servant is appointed within six (plus an additional three) months, the position must remain vacant until the appointment of a new senior civil servant, who must first have passed the selection procedure. The “acting heads” who are in place at the time of the amendments entering into force may remain in the position only until 1 July 2019. It is yet to be seen how the amended Law will be efficiently implemented in practice, as the dead-line has passed. Concerns remain over the provisions on senior managerial positions, as there are tight deadlines for completing a competitive procedure and for the appointment of a high number of senior civil servants (around 250). The legislation provides that if the selection procedure does not result in an appointment or is unsuccessful, the status of “acting head” can be extended for an additional three months. This would seem to leave the door open for additional delays in appointment. Passing a state exam is a special requirement for applying to the senior managerial posts. The applicants who have not passed the exam have 20 days “to present” (that is, to pass) a certificate of completion. This is questionable for two reasons: a) the state exam requires a candidate to memorize a considerable amount of information on the functioning of the public administration (which may not be an appropriate tool for selecting top managers in the civil service), and b) a deadline of 20 days seems too short to prepare for the state exam. The right to appeal against unfair dismissal to the Government Appeals Commission does not apply to senior managerial positions, but the Government’s decision may nevertheless be contested before the Administrative Court. Additionally, public agencies are governed by a governing board and a director. Members of the governing board are appointed directly by the Government. The governing board is in charge of holding a public competition to appoint an agency’s director. Although public agencies legally have a higher level of autonomy than other government agencies (special organizations and internal bodies of ministries), the Government has considerable influence, because it appoints and dismisses the members of the Management Board. The objectivity of the criteria for the demotion and termination of

the employment of civil servants has slightly changed, especially for senior civil servants who manage civil service institutions (e.g. directors of special organizations). The criterion of termination of employment of a senior civil servant managing a civil service institution in the case of “serious disturbance in the operation of the body he/she manages” has been slightly improved. The amendments to the Law on Civil Servants require the Government to state and explain that serious disturbance is the consequence of “failure to reach strategic objectives and implement organizational plans”. As senior civil servants that are managing civil service institutions are not subject to performance appraisal, this criterion for termination of employment is, in the opinion of the Ministry of Public Administration and Local Self Government, the only tool for ensuring their accountability to the Government. However, “serious disturbance in the operation of the body” leaves room for possible political influence without defining the procedure and the criteria for termination and represents a serious breach of the otherwise objective system for terminating the employment of senior civil servants. The Report states that “It must be concluded that the previous concerns remain and that the risk of direct or indirect political influence on managerial civil service posts continues to be high.” (p. 21). As no significant legislative changes were made in defining senior managerial posts within the civil service, the overall value for the indicator on merit-based recruitment and dismissal of senior civil servants remains very low.

Remuneration system based on job classification. In the area of the “remuneration system of public servants based on job classification”, the analysis shows (pp. 24-26) that the salaries of civil servants are based on the system of job classification which has been in force since the adoption of the 2005 Law on Civil Servants. The classification system is governed by the Decree on Job Classification and Criteria for Job Descriptions of Civil Servants, which was amended in early 2019 to allow for the introduction of competences in the job descriptions. The Report states that the salary structure for civil servants is transparent, fair (with minor inconsistencies) and based on a job-classification system. The implementation of the Law on the Salary System in the Public Sector was delayed again until 2020. Also, the pay levels of independent institutions (e.g. State Audit Institution, Constitutional

Court) are not fully aligned with the provisions of the on Civil Servants, since their special laws stipulate significant differences in the salaries of employees of the institutions.

Professional development of public servants. In the area of “professional development of public servants”, the analysis shows (pp. 27-31) that the main change during the reporting period was the establishment of the National Academy for Public Administration which took over the responsibility for training civil servants from the Human Resource Management Service and its Department for Professional Development. Concluding, the Report states that the organization and responsibilities for professional development of civil servants were modified with the creation of the National Academy for Public Administration. However, this new institution is still in the process of development and assessments need to be carried out in the future. The concepts of team performance and detailed competency assessment have been introduced through a new performance appraisal system. The use of the new system raises concerns that it might be turned into a technical exercise, not a genuine appraisal to support the development and performance of the staff, especially since the Human Resource Management Information System is still not operational to back it up.

Service Delivery. The SIGMA 2019 Monitoring Report for Serbia also covers four principles for the service delivery area: a) citizen-oriented state administration; b) good administration; c) ensuring the quality of public service; d) accessibility of public services. As the legal framework for e-government has recently been substantially improved, the new vision would need to concentrate on the next strategic steps along with the implementation of the new set of regulations in this area.

Citizen-oriented administration. In the area of “citizen-oriented state administration”, the analysis shows (pp. 36-40) that the strategic framework for improving service delivery is diverse. In general, it favors service delivery through digital channels over paper-based processes. In 2018, the e-Government Development Strategy 2015-2018 expired, creating a temporary vacuum in the strategic framework of e-government policy. As the legal framework for e-government has recently been substantially improved, the new vision would need to concentrate on the next strategic steps

along with the implementation of the new set of regulations in this area. The Government's commitment to public service delivery and its initiatives in the area are continuing and visible. However, while some services have been improved in the past two years, others have not been modernized and are complicated to use.

Good administration. In the area of “good administration”, the analysis shows (pp. 41-42) indicates the innovation of the new Law on General Administrative Procedure concerning the “once only” principle. However, in practice, officials are often reported to suggest that it would be quicker for applicants to bring the document from another government body by themselves. This is partly due to the lack of knowledge and capacity of the service providers, as well as the lack of digital solutions. Citizens are often not aware of their legal rights, which allows the administration to maintain the old, cumbersome procedures. On the issue of the harmonization of special laws with the Law on General Administrative Procedure, the Report states that it has proceeded more slowly than anticipated (of 270 laws that required harmonization only 43 were harmonized) and that a joint effort of the key players involved in the regulatory impact assessment should ensure that all the special laws are properly harmonized with the Law on General Administrative Procedure. Also, implementation of the Law on General Administrative Procedure by service providers still needs improvement, as does raising public awareness of citizens' rights to demand that the provisions on ‘once only’ and accepting digitally signed documents be adhered to.

Quality of public service. In the area of ensuring “quality of public service” the analysis shows (pp. 43-45) that the monitoring of service delivery performance is still rudimentary. Information on the volume of services delivered via the e-government portal is available, but statistics on the volume of services delivered through different channels, cost per service, or information on user feedback are not centrally collected or otherwise available. This to some extent reflects the fact that the administration has not shifted its focus from administrative procedures to the concept of administrative service. Engagement and interaction with end users is still in the early stages and the performance and quality of public service monitoring systems remain weak as there is no central approach nor central co-ordination (although the administration

has increased its use of quality management and user feedback tools). A solution for expediting payments has been introduced, but digital payments are still not widely available.

Accessibility of public services. In the area of “accessibility of public services”, the analysis shows (pp. 46-49) that there is no explicit policy on this matter. The network of offices across Serbia has been traditionally widespread (e.g. the Geodetic Authority has 170 offices around Serbia, although those in municipalities only conduct a few services a day; some 190 police stations issue personal documents and driving and vehicle licenses; the Tax Administration had 178 branch offices across the country, of which 95 were closed). The Law on General Administrative Procedure calls for a citizen to be served at a single window, whether or not the procedure requires co-operation between different government bodies. However, the Law is vague on the details and delegates the design of detailed conditions, criteria and standards to the Government in the form of a by-law. More attention needs to be paid on creating one-stop shops and new service transformations. Accessibility is an important issue, since not all the service providers are using electronic channels, and varies widely depending on the location. The regulatory framework for access to people with disabilities is in place, but its implementation is poor.

* Овај рад је примљен 18. јануара 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. фебруара 2020. године.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

За писање рада користити **ћирилично писмо**.

Текст писати у фонту Times New Roman, величина фонта **12**, са увученим пасусима и проредом **1,5** и маргинама **Normal 2,5 cm**.

Обим рада не сме бити већи од 36.000 карактера са размаком (приликом провере броја карактера користити: Review/Word Count/Character (with spaces) - активирати опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*).

Име и презиме аутора се пише на средини, малим словима – **Bold** и *Italic* (фонт 12).

Афилијација се пише испод имена аутора на средини, малим словима – *Italic* (фонт 12). Уколико је аутор запослен на факултету, након навођења факултета, наводи се и универзитет (нпр. *Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*). Уколико је аутор запослен на институту, наводи се и град у коме се институт налази (нпр. *Институт за политичке студије, Београд*).

Наслов се пише на средини, великим словима – **Bold** (фонт 14). Фуснота поред наслова служи за навођење назива и броја пројекта у оквиру кога је чланак написан.

Сажетак се пише испод наслова на средини малим словима величина фонта 12. Испод тога пише се текст сажетка у обиму од 100 до 250 речи - фонт 12, *Justify*. Сажетак садржи предмет анализе, циљ рада, коришћене теоријско-методолошке приступе, резултате и закључке рада.

Кључне речи се пишу испод текста сажетка малим словима (фонт 12), и одвајају зарезом. Наводи се од 5 до 10 кључних речи.

Поднаслови се пишу на средини, великим словима - **Bold** (фонт 12) и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов садржи више целина, оне се такође означавају арапским бројевима, и то: 1.1. – малим обичним словима **Bold** (фонт 12).

Начин цитирања:

Фусноте у форми напомена се дају на дну стране у којој се налази коментарисани део текста или навођене литературе. Фусноте уносити командом *Insert – Reference – Footnote*. Фусноте се пишу у фонту **Times New Roman**, величина слова **10**. Фусноте треба поравнати по левој и десној маргини, односно изабрати опцију *Justify*.

Приликом навођења фуснота руководити се следећим упутствима:

- **приликом навођења монографије/књиге** фуснота мора садржати:

- Име и презиме аутора, наслов рада курзивом (*Italic*), назив издавача, место, годину издања и број стране.

- **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.

• **приликом навођења чланака из часописа:**

- Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив часописа курзивом (*Italic*), назив издавача, место издавања, број, година излажења и број стране.

- **Пример:** Миша Стојадиновић, „Од теорије социјалних конфликта до њихових решења“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2009, стр. 67.

• **приликом навођења зборника радова/поглавља из књиге:**

- Име и презиме аутора, назив рада под наводницима, назив зборника/поглавља курзивом (*Italic*), имена и презимена приређивача зборника у загради, назив издавача, место издања, година издања, број стране.

- **Пример:** Дејана Вукчевић, „Србија и придруживање Европској унији“, у зборнику: *Србија – политички и институционални изазови* (приредили: Момчило Суботић, Живојин Ђурић), Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 239.

• **приликом навођења извора са Интернета (не смеју прећи више од 10% коришћене литературе):**

- Име и презиме аутора, наслов чланка курзивом (*Italic*), пуну интернет адресу и датум приступа.

- **Пример:** Karen Devine, *Stretching the IR theoretical spectrum of debate on Irish neutrality: arguments and evidence in favor of a critical social constructivist framework of understanding*, Internet, http://doras.dcu.ie/609/1/int_pol_sci_29_4_2008.pdf, 05/03/2013

• **приликом навођења архивске грађе:**

- мора да садржи назив институције у којој се грађа чува, фонд, фасциклу (уколико има), назив документа (ако нема назива документа одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?), место, датум.

- **Пример:** Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894, Извештај Министарства иностраних дела о постављењу конзула, Београд, 19. април 1888.

• **приликом навођења прописа/закона:**

- Пуним називом прописа/закона, курзивом гласило у коме је пропис објављен, број и година објављивања.

- **Пример:** Закон о извршном поступку – ЗИП, *Службени гласник РС*, бр. 125/04.

● **приликом навођења публикација у новинама:**

- Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив новине курзивом, датум објављивања

- **Пример:** Слободан Кљакић, „Черчиллов рат звезда против Хитлера“, *Политика*, 21. 12. 2004.

● **Код поновљеног цитирања истог извора узастопно на истој страни користити:**

- Исто, број стране

- **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54. Исто, стр. 55

● **Код поновљеног цитирања истог извора уколико није узастопно и на истој страни користити:**

- Име, презиме аутора, назив извора, нав.дело, број стране.

- **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.

Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, нав. дело, стр. 54.

Код уноса табела и графикана користити:

Изнад табеле/графикана центрирано пише се Табела/Графикон, редни број, назив табеле, величина фонта 10.

Испод табеле/графикана пише се Извор: навести извор по правилима цитирања за фусноте, величина фонта 10.

Литература се наводи на исти начин као и у фуснотама, с тим што се прво наводи презиме, па име аутора. Литература је поређана по азбучном реду за изворе на ћириличном писму, који се први наводе, а затим по абecedном реду за изворе на латиници.

За чланке из часописа, зборника као и за поглавља у књигама потребно је навести од које до које стране је чланак или поглавље у зборнику/књизи.

Литература садржи само изворе који су наведени у фуснотама.

Након литературе, латиничним писмом навести **име и презиме аутора** на средини - *Bold* (фонт 12), испод тога наслов рада на енглеском великим словима - *Bold* (фонт 14).

Резиме (Resume) се пише на средини, малим словима – *Bold* (фонт 12). Испод тога пише се текст резимеа на енглеском језику у обиму до **1/10** дужине чланка. Резиме садржи резултате и закључке истраживања до којих је аутор дошао у свом раду и то знатно шире него у сажетку.

Кључне речи (Keywords) се пишу малим словима (фонт 12) и одвајају зарезом.

Радови који се предају за објављивање морају да се заснивају на новијој литератури, посебно на изворима, тј. радовима који су објављени у научним часописима политиколошке тематике.

Рокови за достављање радова су: **1. март, 1. јун, 1. октобар.**

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе и изјаву да тај рад није раније објављиван, тј да рад није аутоплагијат или плагијат. Изјава може да се преузме на интернет презентацији часописа, www.ajpips.edu.rs/.

Текстове слати у електронском облику на адресу redakcija@ajpips.edu.rs.

УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Улога рецензената је да допринесе очувању високог квалитета нашег часописа. Рецензије су анонимне у оба смера. Рок за рецензирање је седам дана од пријема рада. Садржај рецензије је поверљив, те се не сме откривати особама које нису у уредништву часописа. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. **Приликом рецензије рукописа, рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.**

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима и зборницима (посебно часописи и зборници из политикологије).

Научни и друштвени допринос рада. Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рада, ако је потребно:

Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

1. Оригинални научни рад
2. Прегледни рад
3. Научна критика, полемика и осврти

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о публиковању овог рада:

1. Објавити без измена
2. Објавити уз мале измене
3. Након корекције, рад послати на нови круг рецензије
4. Одбити

Додатни коментари за уредника који се тичу етичких (плагијаризам, превара, итд.) или неких других аспеката рада, а који ће уреднику помоћи у доношењу коначне одлуке о даљем статусу рада.

Датум оцене рада

Име, презиме и научно звање рецензента:

ЦИП - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

35

АДМИНИСТРАЦИЈА и јавне политике =
Administration and Public Policy / главни и
одговорни уредници Дејан Миленковић,
Петар Матић. Год. 1, бр. 3 (2015) - . -
Београд: Институт за политичке студије,
2015 - (Житиште: Ситопринт). 23 cm

Три пута годишње.

ISSN 2406-2529 = Администрација и
јавне Политике

COBISS.SR ID 214588684



ЧАСОПИС АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

„Администрација и јавне политике“ је научни часопис који је намењен научној и стручној јавности чија је област интересовања јавна управа и анализе јавних политика. Теме које се односе на администрацију и јавне политике су увек актуелне, не само у земљама у транзицији већ и у развијеним земљама западне демократије. Тако, бројни савремени процеси у јавној управи, посебно утичу на даљи развој државе уопште, а недостаци сложених управних система траже и захтевају њено континуирано проучавање, како кроз посматрање и анализу управе из угла теорије, тако и кроз тражење конкретних и практичних начина за решавање бројних и нагомиланих проблема са којима се суочава модерна администрација у пракси. На савремену јавну управу све више утиче и глобализација, а појмови глобална управа и глобално управљање, захтевају и посебну анализу, обраду па и специфичну перспективу посматрања. С друге стране, анализе јавних, посебно практичних политика у одређеним друштвеним областима, како глобалних, тако и националних и локалних, имају значајан утицај у пољу друштвених наука. Научно проучавање јавних политика треба да допринесе новој перспективи сагледавања савремених друштвених процеса и понуди решења за унапређење стања у бројним областима, од чега највећу корист треба да имају сами грађани. Овај часопис покушаће да кроз радове научника и стручњака из земље и иностранства објасни и понуди одговоре на бројна питања која се односе на проблеме са којима се суочава савремена администрација, као и моделе редизајнирања јавних политика у Републици Србији и понуди нову визију у погледу њиховог проучавања и анализе како у глобалном тако и у локалном контексту.

ISSN 2406-2529 UDK 35 год.V vol.12 № 3/2019

